



**UNIVERSIDAD TÉCNICA PARTICULAR DE LOJA**  
*La Universidad Católica de Loja*

**ESCUELA DE CIENCIAS JURÍDICAS**

**MAESTRÍA EN DERECHO ADMINISTRATIVO**

TEMA DEL TRABAJO DE INVESTIGACIÓN:

**El deterioro de los bienes incautados por delitos establecidos en la Ley de Sustancias, Estupefacientes y Psicotrópicas y la responsabilidad extracontractual del Estado por los daños y perjuicios causados a terceros**

Trabajo de fin de carrera previo la obtención del título de Magíster en **DERECHO ADMINISTRATIVO**

**Autor : Ing. Mariela Rossana Briones Vélez**

**Director: Dr. Paúl Esteban Jiménez Larriva**

**PORTOVIEJO  
MAYO DE 2012**

**Mgs. Paúl Jiménez Larriva**  
**DIRECTOR DE LA TESIS**

CERTIFICA:

Que el presente trabajo de investigación realizado por la estudiante: **ING. MARIELA ROSSANA BRIONES VELEZ**, ha sido orientado y revisado durante su ejecución, ajustándose a las normas establecidas por la Universidad Técnica Particular de Loja; por lo que autorizo su presentación.

Loja, Febrero 22 del 2012

f) .....  
DIRECTOR

## **AUTORÍA**

Yo, **ING. MARIELA ROSSANA BRIONES VELEZ**, como autora del presente trabajo de investigación, soy responsable de las ideas, conceptos, procedimientos y resultados vertidos en el mismo.

f).....

**AUTORA DE LA TESIS**

**C.I.: 1307967628**

## **CESIÓN DE DERECHOS**

Yo, **ING. MARIELA ROSSANA BRIONES VELEZ**, declaro ser autora del presente trabajo y eximo expresamente a la Universidad Técnica Particular de Loja y a sus representantes legales de posibles reclamos o acciones legales.

Adicionalmente declaro conocer y aceptar la disposición del Art.67 del Estatuto Orgánico de la Universidad Técnica Particular de Loja que en su parte pertinente textualmente dice: “Forman parte del patrimonio de la Universidad la propiedad intelectual de investigaciones, trabajos científicos o técnicos y tesis de grado que se realicen a través o con el apoyo financiero, académico o institucional (operativo) de la Universidad”.

Portoviejo, Febrero 22 del 2012

-----  
AUTORA DE LA TESIS

C.I.: 1307967628

## **AGRADECIMIENTO**

Al término de esta importante etapa, es menester de mi parte hacer extensivo mi agradecimiento a cada una de las personas que me brindaron su apoyo para la elaboración de este trabajo:

Al personal administrativo y docente de la Universidad Técnica Particular de Loja.

A mi Director de Tesis, Dr. Paúl Jiménez Larriva, quien con su vasta experiencia y conocimiento, me orientó acertadamente durante el desarrollo del trabajo.

A las autoridades y funcionarios del Consejo Nacional de Control de Sustancias, Estupefacientes y Psicotrópicas, CONSEP, quienes estuvieron prestos a proporcionarme la información necesaria para la elaboración del presente trabajo de investigación.

A todos y cada uno de ellos, gracias.

**ING. MARIELA ROSSANA BRIONES VELEZ**  
AUTORA DE LA TESIS

## **DEDICATORIA**

Este trabajo de investigación, que constituye la culminación de una de las etapas de mi vida, la dedico a mi esposo Arq. Javier Reyes por su apoyo incondicional y a mis hijos: Melisa y Diego, quienes son el motor que me impulsa a alcanzar mis sueños y aspiraciones e inspiran mi deseo permanente de superación humana y profesional, a fin de darle el mejor ejemplo posible.

**ING. MARIELA ROSSANA BRIONES VELEZ**

AUTORA DE LA TESIS

## INDICE DE CONTENIDOS

<b>Certificación del Director</b>	II
<b>Autoría</b>	III
<b>Cesión de los derechos</b>	IV
<b>Agradecimiento</b>	V
<b>Dedicatoria</b>	VI
<b>Resumen</b>	VII
<b>Introducción</b>	
<b>CAPÍTULO I</b>	
<b>MARCO NORMATIVO PARA EL INCAUTAMIENTO DE BIENES POR DELITOS DE NARCOTRÁFICO EN EL ECUADOR</b>	
1.1 Constitución de la República	3
1.2 Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas	5
1.3 Código Penal y Código de Procedimiento Penal	14
<b>CAPÍTULO II</b>	
<b>LA RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO POR DAÑOS Y PERJUICIOS CAUSADOS A LA PROPIEDAD DE TERCEROS, DERIVADOS DE LA DEFICIENTE CUSTODIA Y ADMINISTRACIÓN DE LOS BIENES INCAUTADOS</b>	
2.1 La Responsabilidad Extracontractual del Estado derivado de la vulneración del Derecho a la Propiedad	16
2.2 Responsabilidad de los servidores públicos según la Ley Orgánica de la Contraloría General Del Estado	18
2.3 Acción de Indemnización según la Ley de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas	22

## **CAPÍTULO III**

### **FUNCIONAMIENTO DE LA UNIDAD ORGANIZACIONAL DE BIENES EN DEPÓSITOS EN EL CONSEP MANABI: ESTRUCTURA, MANUAL DE PUESTOS, RECURSOS Y PREPUESTO.**

3.1 Estructura Organizacional del CONSEP	24
3.2 Manual de puesto de los servidores que integran la Unidad de Administración Bienes en Depósitos del CONSEP MANABÍ	32
3.3 Recursos y presupuesto asignados a la Unidad de Administración de Bienes en depósitos del CONSEP MANABÍ en el año 2011	35

## **CAPÍTULO IV**

### **ANÁLISIS CRÍTICO DEL PROCEDIMIENTO APLICADO EN EL DEPÓSITO DE BIENES INCAUTADOS POR DELITOS DE NARCOTRÁFICOS Y SU AFECTACIÓN A LA PROPIEDAD DE TERCEROS**

4.1 Normas reglamentarias que rigen el depósito de bienes incautados entregados al CONSEP	38
4.2 Descripción de actividades que se ejecutan en el depósitos de los bienes incautados entregados al CONSEP MANABÍ	50
4.3 Análisis crítico de las debilidades y deficiencias en el depósito de bienes incautados y su repercusión en la propiedad de terceros	61
4.4 Propuesta de mejora de los procedimientos existentes	68
<b>Conclusiones</b>	<b>72</b>
<b>Recomendaciones</b>	<b>74</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>76</b>
<b>Anexo</b>	

## RESUMEN

El presente trabajo de está orientado a evaluar el impacto de los procedimientos de incautación y administración de los bienes decomisados a las presuntas personas involucradas en los delitos de narcotráfico a la luz del derecho a la propiedad de terceros y la responsabilidad extracontractual del Estado que se deriva.

Se efectúa un análisis de los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución de la República, con énfasis en los derechos de salud y seguridad y derecho a la propiedad. Se analiza también la Responsabilidad Extracontractual del Estado derivada de la vulneración del derecho a la propiedad así como la Responsabilidad de los Servidores Públicos por la acción u omisión en el ejercicio de la función pública.

Finalmente contiene un análisis crítico del procedimiento aplicado en el depósito de bienes incautados por delitos de narcotráfico que conduce a una propuesta de mejora, orientada a la optimización de los procedimientos que busca reducir del riesgo del Estado de afrontar demandas por daños y perjuicios causados a terceros en la custodia y administración de los bienes incautados por parte del CONSEP.

## INTRODUCCIÓN

Los efectos derivados del consumo y dependencia de las drogas dan lugar a graves problemas de salud pública y pisco social tales como trastornos adictivos, afecciones al desarrollo fetal y al recién nacido, transmisión de enfermedades infecciones, disminución de la producción laboral y académica, aumento de la criminalidad y delincuencia, violencia doméstica y familiar, lavado de dinero y corrupción, entre otras; todas ellas situaciones que sin lugar a dudas menoscaban tremendamente la calidad de vida de la sociedad.

En este contexto, la medida de incautamiento de bienes en los casos de presunción de delitos derivados del narcotráfico tiene el espíritu de precautelar los intereses del estado y la colectividad, procurando garantizar el resarcimiento de los daños que dimanen de dichos delitos, además de concebirse como una estrategia para desestimular la actividad delictiva reduciendo la rentabilidad del negocio del narcotráfico afectando los beneficios patrimoniales que éste genera.

Así, el incautamiento de bienes en delitos de narcotráfico se inscribe como una medida de protección de los derechos fundamentales de salud y seguridad de la colectividad, cuya defensa y garantía es una obligación primordial del Estado ecuatoriano, según lo prescribe la Constitución de la República del Ecuador. Por su parte la Ley de Sustancias Estupefacentes y Psicotrópicas y su Reglamento desarrollan ampliamente las normatividad para la aplicación de dicha medida cautelatoria.

No obstante, sin perjuicio de reconocer la constitucionalidad y legalidad de la medida de incautamiento de bienes, es necesario que su ejecución sea analizada a la luz del derecho a la propiedad de terceros, también reconocido como un derecho fundamental dentro de la Carta Magna. Esto, en razón de que cuando se dicta la medida de incautamiento, el titular de los bienes es sustraído de su capacidad dispositiva y administrativa de forma temporal hasta que se produzca el juzgamiento de los presuntos hechos delictivos y se determine de parte de la autoridad competente la condena o absolución del imputado, en función de una u otra situación, los bienes pasarán al dominio del Estado o deberán ser reintegrados a su

titular. En el caso de que se produzca esto último, el titular de los bienes tiene el derecho legal de presentar demandas por indemnización de daños y perjuicios cuando considere que se ha afectado su propiedad con la ejecución de una inadecuada custodia y administración de los bienes incautados.

De ahí la importancia de revisar los procedimientos aplicados por el Consejo Nacional de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicos, CONSEP, organismo técnico ejecutor del depósito de bienes, a fin de analizar de forma profunda y crítica los niveles de efectividad y eficiencia de dichos procedimientos y formular propuestas de mejoras tendientes a disminuir el riesgo del Estado de afrontar demandas por daños y perjuicios derivadas de su responsabilidad extracontractual.

En este sentido, el presente trabajo de investigación titulado “El deterioro de los bienes incautados por delitos establecidos en la Ley de Sustancias, Estupefacientes y Psicotrópicas y la Responsabilidad del Estado por daños y perjuicios causados a terceros” para cuyo desarrollo se contó con la invaluable colaboración de parte de los funcionarios y directivos del CONSEP en el suministro de información y se dispuso de amplio material bibliográfico localizado en la página web de dicha entidad así como en destacados textos de diferentes autores, se constituye en un aporte investigativo sustancial e inédito a favor de las instituciones del Estado involucradas en el proceso de incautamiento y depósito de bienes, pues luego de formular un análisis críticos de los aspectos pertinentes concluye en una propuesta de mejora de los procedimientos, desde la perspectiva de minimizar los daños a terceros por el deterioro de los bienes incautados y concomitantemente reducir los riesgos del Estado de enfrentar acciones de indemnización de daños y perjuicios.

# CAPÍTULO I

## MARCO NORMATIVO PARA EL INCAUTAMIENTO DE BIENES POR DELITOS DE NARCOTRÁFICO EN EL ECUADOR

### 1.1 Constitución de la República

Uno de los deberes primordiales del Estado es garantizar sin discriminación alguna el efectivo goce de los derechos establecidos en la Constitución y en los instrumentos internacionales. Entre los derechos que se consagran en la carta magna están el derecho a la propiedad en todas sus formas, con función y responsabilidad social y ambiental así como el derecho a la educación, la salud, la seguridad integral y vivir en una sociedad libre de corrupción y violencia.

Así, según la Constitución de la República del Ecuador, las personas, comunidades, pueblos, nacionalidades y colectivos son titulares y gozarán de los derechos garantizados en la Constitución y en los instrumentos internacionales. El ejercicio de los derechos se regirá, entre otros, por los siguientes principios:

- Todas las personas son iguales y gozarán de los mismos derechos, deberes y oportunidades.
- Ninguna norma jurídica podrá restringir el contenido de los derechos ni de las garantías constitucionales.
- Todos los principios y los derechos son inalienables, irrenunciables, indivisibles, interdependientes y de igual jerarquía.
- El contenido de los derechos se desarrollará de manera progresiva a través de las normas, la jurisprudencia y las políticas públicas. El Estado generará y garantizará las condiciones necesarias para su pleno reconocimiento y ejercicio. Será inconstitucional cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule injustificadamente el ejercicio de los derechos.

Como se ha señalado en los párrafos anteriores, el Estado está obligado a garantizar una serie de derechos constitucionales entre los que consta el **derecho a la propiedad**.

Estando expresamente prohibido que las normas jurídicas restrinjan el contenido de los derechos y garantías constitucionales, podría colegirse que la medida cautelar de **incautación de los bienes, dinero y más valores** de propiedad de las **personas que presuntamente estuvieran involucradas** en delitos relativos al uso indebido y tráfico de drogas, que pudieren haber sido utilizados para la comisión de tales actividades delictivas o pudieren ser el producto o rédito de ellos, tipificada en la Ley de Sustancias Estupefacentes y Psicotrópicas, constituye una restricción al derecho de la propiedad consagrado en la Carta Magna; toda vez, que al momento de producirse la incautación, la persona afectada con dicha medida, apenas tiene la calidad de presunto infractor pues no se ha emitido sentencia condenatoria en su contra de parte de autoridad competente y luego del proceso de juzgamiento, bien podría resultar absuelto de toda culpa.

No obstante, una revisión integral de los derechos constitucionales obliga a tener en cuenta la existencia de otros derechos fundamentales, entre ellos, la salud y la seguridad. Derechos tales, que indiscutiblemente se ven severamente afectados por la comisión de delitos derivados del uso indebido y tráfico de sustancias estupefacentes y psicotrópicas.

Es así que el consumo y dependencia de las drogas afecta de modo significativo la calidad de vida de las personas y en razón de su magnitud, trascendencia y elevado costo social y económico, se le considera entre los más graves problemas de salud pública. El incremento de la oferta y la demanda de drogas lícitas e ilícitas para el consumo ha acentuado también sus repercusiones en la población, como es el caso de las emergencias médicas, en especial las relacionadas a lesiones por causa externa, las afecciones al desarrollo fetal y al recién nacido, los trastornos adictivos y la transmisión de enfermedades infecciosas. Entre las consecuencias psicosociales del tráfico y consumo de drogas están la disminución de la productividad laboral y académica, el aumento en la criminalidad y los delitos, la violencia doméstica y

familiar, el lavado de dinero y la corrupción. En fin una sería de efectos que indiscutiblemente menoscaban la calidad de vida de la población<sup>1</sup>.

En este contexto y con los antecedentes invocados, cabe reflexionar que los derechos no son ilimitados sino que se restringen cuando se violan los derechos de otras personas. Para ilustrar esta reflexión, cabe citar como ejemplo el caso de una persona que le quita la vida a otra. Si bien la persona infractora, goza del derecho universal a la libertad, el Estado está obligado a hacer cesar dicho derecho, ya que aquel ha vulnerado el derecho a la vida de otro. En este caso, mal podría pensarse que se está violando el núcleo duro del derecho toda vez que el Estado está actuando en tutela del derecho de los demás.<sup>2</sup>

El análisis anterior es pertinente en la ponderación de los derechos de propiedad de las personas versus el derecho a la salud y seguridad de la sociedad. Es así que si bien con la medida cautelar de incautación se afecta el derecho de propiedad toda vez que mientras dure la misma el presunto infractor pierde la posesión y capacidad de disposición de sus bienes, dinero y valores incautados; dicha acción cautelatoria es indispensable por dos razones: a) reducir la rentabilidad del negocio del narcotráfico afectando los beneficios patrimoniales que este genera como una estrategia para desestimular esta actividad delictiva que causa severos daños a la salud y seguridad de la colectividad, y, b) garantizar el resarcimiento del daño que dimanen los delitos de narcotráfico.<sup>3</sup>

El análisis expuesto en el párrafo precedente, conduce a confirmar que las normas relativas a la incautación de bienes que se hayan desarrolladas en la Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas y su Reglamento de Aplicación, tienen su fundamentación constitucional en la tutela de los derechos de la salud y seguridad, cuya defensa y garantía es una obligación primordial del Estado ecuatoriano.

## **1.2 Ley de Sustancias Estupefacientes Y Psicotrópicas**

---

<sup>1</sup> CONSEJO NACIONAL DE CONTROL DE SUSTANCIAS ESTUPEFACIENTES Y PSICOTROPICOS. REVISTA ANUAL DEL OBSERVATORIO DE DROGAS. 2010.

<sup>2</sup> LURIA, FRANCISCA. EL DERECHO A LA PROPIEDAD PRIVADA COMO DERECHO FUNDAMENTAL. 2007

<sup>3</sup> RESTREPO, ALBERTO. REVISTA ESTUDIOS SOCIO-JURÍDICOS UNIVERSIDAD DEL ROSARIO. 2003

El artículo 1 de la Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas establece que esta tiene como objetivo combatir y erradicar la producción, oferta, uso indebido y tráfico ilícito de sustancias estupefacientes y psicotrópicas, para proteger a la comunidad de los peligros que dimanen de estas actividades. De acuerdo al artículo 2 ibídem, se declara de intereses nacional la consecución de dicho objetivo, las acciones que se realicen para su aplicación y, de manera especial, los planes, programas y actividades que adopten o ejecuten los organismos competentes, a la vez que se obliga a las instituciones, dependencias y servidores del sector público y las personas naturales o jurídicas del sector privado a suministrar la información y a prestar la colaboración requerida para estos efectos.

La Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas en su artículo 3, contempla la penalización de todas las actividades ilícitas relativas al uso indebido y tráfico de sustancias estupefacientes y psicotrópicas, que están descritas a continuación y las demás conexas con la materia:

- El cultivo de plantas de las que se puede extraer elementos utilizables para la producción de sustancias estupefacientes y psicotrópicas, y cualquier forma de cosecha, recolección, transporte, almacenamiento o uso de frutos o partes de esas plantas;
- La producción, elaboración, extracción o preparación, bajo cualquier procedimiento o forma y en cualquier fase o etapa, de materias primas, insumos, componentes, preparados o derivados de las sustancias sujetas a fiscalización;
- La tenencia, posesión, adquisición y uso de las sustancias sujetas a fiscalización, de las materias primas, insumos, componentes, precursores u otros productos químicos específicos destinados a elaborarlas o producirlas, de sus derivados o preparados, y de la maquinaria, equipos o bienes utilizados para producirlas o mantenerlas;
- La oferta, venta, distribución, corretaje, suministro o entrega, bajo cualquier forma o concepto, de las sustancias sujetas a fiscalización;

- La prescripción, dosificación o administración de sustancias sujetas a fiscalización;
- La preparación en cápsulas, pastillas o en cualquier otra forma de las sustancias sujetas a fiscalización, su envase o embalaje;
- El almacenamiento, la remisión o envío y el transporte de las sustancias sujetas a fiscalización, de sus derivados, preparados y de los insumos, componentes, precursores u otros productos químicos específicos necesarios para producirlas o elaborarlás;
- El comercio, tanto interno como externo, y, en general, la transferencia y el tráfico de las sustancias sujetas a fiscalización y de los componentes, insumos o precursores u otros productos químicos específicos necesarios para producirlas o elaborarlás;
- La asociación para ejecutar cualesquiera de las actividades que mencionan los numerales precedentes, la organización de empresas que tengan ese propósito y la gestión, financiamiento o asistencia técnica encaminada a posibilitarlás;
- La conversión o transferencia de bienes o valores que procedan de la ejecución de las actividades mencionadas en los numerales precedentes y la utilización, "blanqueo o lavado" de los recursos obtenidos de la producción o tráfico ilícito de las sustancias sujetas a fiscalización.

Para castigar la comisión de actividades ilícitas derivadas del uso indebido y tráfico de sustancias estupefacientes y psicotrópicas, la Ley de la materia además de la privación de libertad y multas, contempla como sanción adicional el Comiso especial, el mismo que debe ser dispuesto por el Juez, de acuerdo al tenor del artículo 83 que se cita a continuación:

- a) De los bienes muebles e inmuebles, útiles, sustancias y objetos de laboratorios en los que se ejecuten las actividades ilícitas de la que trata la Ley, cuando su

dueño participe, las permita, dirija, financie u organice, o si son resultado de actividades ilícitas sancionadas por la Ley;

- b) De los medios de transporte que hubieren sido utilizados para movilizar sustancias sujetas a fiscalización, siempre que se comprobare que los propietarios son responsables de su transporte o hubieren utilizado o permitido dicha movilización; y,
- c) Del dinero aprehendido y del que tuvieren los encausados en cuentas corrientes de instituciones bancarias y de ahorro, de títulos valores e instrumentos de libre conversión y curso legal como cheques, cheques de viajeros, títulos al portador, bonos, giros postales o, en general, cualquier documento negociable, cuando sean el producto de las infracciones tipificadas en esta Ley.

La disposición de comiso especial emanada por el Juez competente, tiene el efecto de trasladar al Estado el dominio definitivo de los bienes, valores y derechos comisados, a fin de éste pueda disponer definitivamente de ellos de conformidad con las normas legales y reglamentarias que sobre el tema se establezcan.

El comiso especial surte efecto cuando la sentencia condenatoria en la que se impuso dicha sanción se encuentra ejecutoriada; no obstante, para garantizar en el debido momento su aplicación, la Ley contempla la ejecución de acciones pre procesales y la adopción de medidas cautelares orientadas a sustraer la facultad dispositiva y administrativa de los bienes, valores y derechos de propiedad de los presuntos infractores, que se sospecha han sido utilizados o han sido fruto de las actividades ilícitas.

En tal sentido, la Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas, en sus artículos 101 y 102, contempla las acciones de retención y aprehensión, en relación a la cual se establece que si por cualquier modo llegare a conocimiento del CONSEP el ingreso al territorio nacional de una nave aérea, marítima, fluvial o de cualquier otro medio de transporte comercial en el que se movilizaren sustancias cuyo tráfico se encuentre prohibido en esta Ley, la Secretaría Ejecutiva del CONSEP podrá disponer la retención de los medios de transporte y la aprehensión de las

sustancias mientras se realiza la investigación. La retención no excederá de tres días.

Según se señala en el referido artículo 102, la Policía Nacional, a través de sus organismos técnicos especializados, tendrá a su cargo la aprehensión inmediata de:

- a) Sustancias estupefacientes o psicotrópicas sujetas a fiscalización, cualquiera sea su estado, y las plantas de las que pueda extraérselas;
- b) Equipos, laboratorios, precursores y otros productos químicos específicos, y de otros medios destinados a la producción o fabricación de las sustancias sujetas a fiscalización;
- c) Bienes y objetos empleados para el almacenamiento y conservación de sustancias sujetas a fiscalización, y de los vehículos y más medios utilizados para su transporte;
- d) Dinero, valores, instrumentos monetarios, documentos bancarios, financieros o comerciales y más bienes que se estime que son producto de la comisión de los actos tipificados en esta Ley.

La norma legal en estudio preceptúa, en su artículo 103, que los funcionarios públicos que procedieran a la aprehensión de lo señalado en los literales anteriores, identificarán en su totalidad los bienes muebles e inmuebles, sustancias, dineros, valores, instrumentos monetarios, documentos bancarios, financieros o comerciales; y al presunto o presuntos propietarios, en actas separadas, que remitirán al Fiscal competente dentro de las veinte y cuatro horas siguientes. El Fiscal, al dictar la resolución de instrucción fiscal, ordenará el depósito de todo lo aprehendido en el CONSEP, así como de las sustancias estupefacientes y psicotrópicas, precursores y otros productos químicos específicos. Estos bienes y materiales estarán a las órdenes del Fiscal competente para la verificación de la prueba material de la infracción.

Así también la norma legal que trata sobre la materia de estudio establece en su artículo 120 que una vez que el Fiscal dicta la resolución de instrucción, éste debe solicitar al Juez Penal, se tomen medidas tales como la incautación y prohibición de enajenar todos los bienes del imputado y la inmovilización de sus cuentas monetarias y bancarias y de las acciones y participaciones sociales.

A tal efecto, para que se inscriba la prohibición de enajenar se enviará circular por el medio más rápido posible, a todos los registradores de la propiedad, mercantiles y especiales de la República, quienes, en el término de veinte y cuatro horas posteriores a su recepción, informarán al Juez del cumplimiento de dicha orden. Si no lo hicieren, el Juez insistirá en su orden, y si ésta no fuere cumplida, pedirá la destitución de quien la incumpla.

Para la inmovilización de las acciones bancarias, cuentas monetarias, corrientes y de ahorros el Juez oficiará inmediatamente al Superintendente de Bancos y Seguros, quien en el término de veinte y cuatro horas, dará cumplimiento a dicha orden, notificando con ella a las entidades del sistema financiero del país, que estarán obligadas a inmovilizar esos valores y confirmar su cumplimiento, por escrito, en el término de cuarenta y ocho horas, al Superintendente de Bancos y Seguros y al Juez.

De acuerdo con el artículo 109 de la Ley, el Tribunal Penal dispondrá la incautación de todos los bienes, dineros y más valores que hubieren sido utilizados para la comisión de los delitos o que fueren producto o rédito de ellos y estos serán constituidos en depósito. El Juez podrá requerir del Ministerio de Economía y Finanzas, de las entidades del sistema financiero nacional, de los registradores de la propiedad, mercantiles o especiales, o de cualquier otra entidad, funcionario o empleado público, toda la información necesaria sobre la situación financiera de las personas naturales o jurídicas presuntamente involucradas en infracciones a la Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas.

Inmediatamente después de dictada la resolución de instrucción fiscal, el Juez ordenará la entrega en depósito a la Secretaría Ejecutiva del CONSEP de todos los bienes incautados.

En relación a los recursos monetarios, la norma legal en análisis, en su artículo 110 dispone que todo dinero en moneda nacional o extranjera será depositado, dentro de las veinte y cuatro horas siguientes a la aprehensión o incautación en la Cuenta Especial de Depósitos del CONSEP en el Banco Central del Ecuador. El Banco Central del Ecuador, podrá invertir, por intermedio de las bolsas de valores, hasta el ochenta y cinco por ciento de los dineros depositados en la adquisición de bonos, cédulas hipotecarias o cualquier papel fiduciario de alto rendimiento y liquidez. El rendimiento de tales inversiones se depositará en una subcuenta especial abierta en el Banco Central del Ecuador, a órdenes del CONSEP, para contribuir a la financiación de su presupuesto y destinarlo exclusivamente a gastos de equipamiento e inversión. El Banco Central del Ecuador regulará el funcionamiento y la forma de obtener los reembolsos de valores para fines de restitución de dineros a los imputados absueltos. El Banco indicado notificará al CONSEP todas las operaciones de compra y venta de papeles fiduciarios que realicen y no podrá cobrar comisión alguna por su intervención.

Un aspecto importante que contempla la norma legal en su artículo 104 es que la enajenación definitiva de los bienes inmuebles aprehendidos e incautados, podrá efectuarse, cuando el Tribunal o la correspondiente Sala del fuero, al dictar sentencia condenatoria definitiva, dispongan la venta de los bienes inmuebles de propiedad de los autores, cómplices y encubridores de las infracciones previstas en esta Ley, que los hubieren utilizado en la comisión del delito u obtenido como consecuencia de los mismos o que los hubieren tenido en posesión con estos fines. Esta venta se realizará en pública subasta, con sujeción al reglamento que expedirá el Consejo Directivo del CONSEP.

En tanto que, de acuerdo al artículo 106 de la Codificación de la Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas, los bienes muebles o perecibles podrán ser vendidos por el CONSEP, antes de que se dicte sentencia definitiva dentro de los respectivos juicios penales, de acuerdo con el reglamento expedido para el efecto por el Consejo Directivo de organismo. Con los dineros, instrumentos monetarios, documentos bancarios, financieros o comerciales u otros valores se formará un fondo, cuyos intereses e inversiones corresponderán, por partes iguales, a la

Procuraduría General del Estado, Policía Nacional, CONSEP, Dirección Nacional de Rehabilitación Social e Instituto Nacional del Niño y la Familia (INNFA).

De acuerdo al artículo 107 de la Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas, ejecutoriada la sentencia condenatoria dictada en contra de los imputados que hubiesen sido propietarios de los bienes muebles e inmuebles que se vendieren, los valores depositados en el Banco Central del Ecuador por concepto de su venta y los dineros comisados así como también los instrumentos monetarios, documentos bancarios, financieros o comerciales que hayan sido negociados, se los distribuirá definitivamente a las siguientes instituciones, en los porcentajes que a continuación se detallan: 50% (cincuenta por ciento) para la Policía Nacional y que será destinado a la lucha contra el narcotráfico; 15% (quince por ciento) para el CONSEP, que será utilizado en el cumplimiento de los fines que a este organismo le asigna ésta Ley; 20% (veinte por ciento), para la Dirección Nacional de Rehabilitación Social, que será destinado para la rehabilitación de los internos de los respectivos establecimientos; el 15% (quince por ciento), que se distribuirá en partes iguales entre el Instituto Nacional del Niño y la Familia; Consejo Nacional de las Mujeres; el Consejo Nacional de Discapacidades; y, los Hospitales Psiquiátricos Lorenzo Ponce de la Junta de Beneficencia de Guayaquil y Julio Endara de Quito. El Banco Central acreditará estos valores, automáticamente, en las cuentas de dichos organismos.

Según se señala en el artículo 102 de la Ley, si fuere absuelto el imputado propietario de los bienes incautados, éstos le serán restituidos por el CONSEP cuando lo disponga el Juez, una vez canceladas las medidas cautelares. Las instituciones a las que se hubiere entregado bienes los devolverán en el estado en que se encontraban al momento de la recepción, salvo el normal deterioro por el uso legítimo. Si hubiere daños, deberán repararlos o cubrir la indemnización que fije el Juez, salvo caso fortuito o fuerza mayor. El dinero o el valor que representen los instrumentos monetarios o documentos bancarios, financieros o comerciales aprehendidos o incautados se devolverán en moneda nacional, según la cotización del mercado libre para la compra de la divisa incautada a la fecha de la devolución, con los respectivos intereses legales vigentes fijados por el Directorio del Banco Central del Ecuador.

Lo señalado en este apartado constituye en extracto la base legal que regula las acciones pre procesales y medidas cautelares relativas a los juicios penales por el uso indebido y tráfico de sustancias estupefacientes y psicotrópicas; y permite identificar algunos aspectos que dan cuenta de ciertos excesos de la norma legal en el tratamiento de los bienes aprehendidos e incautados.

En esa línea de ideas, cabe citar el caso de los bienes muebles, cuya enajenación puede disponerse dentro del transcurso de los respectivos juicios penales, es decir, sin que exista sentencia condenatoria ejecutoriada en contra de los propietarios de dichos bienes. Si bien esta disposición resulta absolutamente eficiente y justificada para los artículos perecibles, ya que está orientada a obtener de éstos algún beneficio antes de que se conviertan en elementos inservibles; para el caso de bienes de larga duración, podría constituir una forma de menoscabo del derecho a la propiedad de las personas, ya que el Estado dispone del destino definitivo de activos sobre los cuales no posee la titularidad definitiva.

Un elemento agravante que no puede ser obviado dentro del presente análisis, es que la facultad del Estado de enajenar los bienes muebles aprehendidos e incautados por delitos de narcotráfico, sin necesidad de contar con la respectiva sentencia condenatoria ejecutoriada, no tiene ninguna restricción de acuerdo a la norma legal que instituye dicha facultad. En tal sentido, el alcance y los límites de dicha disposición está supeditada a lo que reglamente el Consejo Directivo del CONSEP sobre el tema, de modo que bien podrían enajenarse incluso bienes productivos como maquinarias, equipos, etc.

No obstante, a decir de las autoridades del CONSEP de Manabí, que fueron consultadas sobre este aspecto, el espíritu del legislador al instituir esta disposición es la de optimizar los gastos que implican el mantenimiento, cuidado, conservación y seguridad de los bienes muebles aprehendidos e incautados así como precautelar el valor adquisitivo de los mismos que naturalmente se ve disminuido por el transcurso de los años que duran los procesos de juzgamiento a los que deben someterse los presuntos infractores. En resumen, la tesis es que se busca convertir en activos monetizados los bienes muebles para disminuir los riesgos y favorecer la relación costo-beneficio de su administración.

### 1.3 Código Penal y Código de Procedimiento Penal

Los delitos derivados del uso indebido y tráfico de sustancias estupefacientes y psicotrópicas se conocen, sustancian y juzgan con las normas establecidas en el Código de Procedimiento Penal. En tal virtud, para completar el análisis del marco normativo que trata el presente capítulo, es pertinente citar algunos preceptos contenidos en el Código Penal y Código de Procedimiento Penal, que guardan concordancia con la medida cautelar de incautación y pena de comiso, temas abordados en el apartado anterior.

Así, el artículo 65 del Código Penal establece que el comiso especial recae: sobre las cosas que fueron el objeto de la infracción; sobre las que han servido, o han sido destinadas para cometerla, cuando son de propiedad del autor del acto punible, o del cómplice; y sobre las que han sido producidas por la infracción misma. El comiso especial será impuesto por delito, sin perjuicio de las demás penas establecidas por la ley respectiva.

Respecto de las medidas cautelares, el Código de Procedimiento Penal en su artículo 159 señala que estas tienen como finalidad garantizar la inmediación del imputado o acusado con el proceso, **el pago de la indemnización de daños y perjuicios al ofendido** y las costas procesales. El artículo 160 ibídem contempla entre las clases de medidas cautelares: las personales y las reales, estas últimas comprenden la prohibición de enajenar bienes, el secuestro, la retención y el embargo. Así las medidas cautelares reales se aplican sobre los bienes de propiedad del imputado.

Entre los principios fundamentales que constan en el Código de Procedimiento Penal, atinentes al tema de análisis, cabe citar el contenido en el artículo 1 que dice que nadie puede ser penado sino mediante una sentencia ejecutoriada, dictada luego de haberse probado los hechos y declarado la responsabilidad del imputado en un juicio, sustanciado conforme a los principios establecidos en la Constitución Política de la República y en dicho Código, con observancia estricta de las garantías previstas para las personas y de los derechos del imputado y de las víctimas.

Así también es pertinente citar artículo 311 del Código de Procedimiento Penal que señala que la sentencia absolutoria no puede estar sujeta a condiciones sino que debe ordenar la cesación de todas las medidas cautelares y resolver sobre las costas.

En este último punto, cabe recrear el análisis efectuado en el apartado anterior sobre la disposición contenida en el artículo 106 de la Codificación de la Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas, que faculta la venta de bienes muebles dentro del transcurso de los respectivos juicios penales, en el que se señalaba que dicha norma legal podría considerarse una forma de menoscabo del derecho a la propiedad de las personas. A fin de complementar dicho análisis, vale hacer énfasis en otro aspecto de la norma cuestionada, y es que de acuerdo al artículo 311 del Código de Procedimiento Penal la sentencia absolutoria no puede estar sujeta a condiciones sino que debe ordenar la cesación de todas las medidas cautelares; expectativa que no se cumpliría en el caso que se haya producido la venta de los bienes muebles, porque aun cuando se produzca de parte del Estado la respectiva compensación económica, la persona declarada inocente habría sido privada de la facultad dispositiva de sus bienes, que inicialmente fueron incautados de forma provisional a la espera de una decisión definitiva de la autoridad competente.

## CAPÍTULO II

### LA RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO POR DAÑOS Y PERJUICIOS CAUSADOS A LA PROPIEDAD DE TERCEROS, DERIVADOS DE LA DEFICIENTE CUSTODIA Y ADMINISTRACIÓN DE LOS BIENES INCAUTADOS

#### 2.1 La Responsabilidad Extracontractual del Estado derivada de la vulneración del derecho a la propiedad

Como se revisó en apartados anteriores la Constitución de la República contempla como uno de los deberes primordiales del Estado garantizar los derechos de las personas, en tal sentido, como se verá a continuación la Carta Magna prevé la reparación de los daños causados por la vulneración de parte del Estado de los derechos de las personas.

Así el artículo 11 de la Constitución, establece: *“El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: (...) 9. El más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución. El Estado, sus delegatarios, concesionarios y toda persona que actúe en ejercicio de una potestad pública, **estarán obligados a reparar las violaciones a los derechos de los particulares por la falta o deficiencia en la prestación de los servicios públicos, o por las acciones u omisiones de sus funcionarias y funcionarios, y empleadas y empleados públicos en el desempeño de sus cargos.**”*

*El Estado ejercerá de forma inmediata el derecho de repetición en contra de las personas responsables del daño producido, sin perjuicio de las responsabilidades civiles, penales y administrativas. El Estado será responsable por detención arbitraria, error judicial, retardo injustificado o inadecuada administración de justicia, violación del derecho a la tutela judicial efectiva, por las violaciones de los principios y reglas del debido proceso.”*

*Cuando una sentencia condenatoria sea reformada o revocada, el Estado reparará a la persona que haya sufrido pena como resultado de tal sentencia y, declarada la responsabilidad por tales actos de servidores o servidores públicos, administrativos o judiciales, se repetirá en contra de ellos.*

La norma constitucional citada constituye la base en que se fundamenta el sistema de la responsabilidad extracontractual del Estado administrador, orientado a hacer efectiva la responsabilidad estatal frente a las acciones u omisiones de los servidores públicos o cualquier ente que actúe en ejercicio de una potestad pública, por las cuales se cause daño a los particulares.

De acuerdo a dicha norma, se crea la obligación de la Administración Pública de indemnizar a los administrados, con motivo de la transgresión de cualesquier de sus derechos esenciales, no solo por lo que haga el Estado, sus delegatarios, concesionarios y toda persona que actúe en su nombre sino también por lo que éstos dejen de hacer.

Otro aspecto importante que cabe destacar, es que la responsabilidad de reparar los daños recae directamente sobre el Estado, siendo indiferente la persona del servidor o funcionario público que causó el perjuicio, por lo que la víctima debe accionar en contra del órgano estatal y no en contra del funcionario. Sin perjuicio del derecho del Estado de repetir contra el servidor público, particular que está previsto en el inciso tercero del numeral 9 del artículo 11 de la Constitución, que dice: *“El Estado ejercerá de forma inmediata el derecho de repetición en contra de las personas responsables del daño producido, sin perjuicio de las responsabilidades civiles, penales y administrativas”*.

El sistema de la responsabilidad extracontractual del Estado administrador, es un innegable beneficio para los particulares, quienes tienen una justa protección frente a los actos lesivos del Estado

Sin embargo, se debe tener en cuenta que la responsabilidad extracontractual del Estado se deduce siempre que se den los elementos que la configuran, estos son: una acción u omisión, un daño causado, y una relación de causalidad entre los dos

extremos mencionados. Así el daño indemnizable es el cierto y el que sea una consecuencia necesaria y directa del hecho que lo origina. Su reparación debe comprenderlo en sus conceptos de daño emergente y lucro cesante y su cuantificación debe hacerse a partir de datos incontrovertibles acerca de la efectiva pérdida sufrida.<sup>4</sup>

De lo anteriormente citado y analizado se desprende que siendo la propiedad un derecho reconocido en la Constitución de República, los daños causados a la propiedad de terceros en la incautación de bienes por delitos de narcotráfico causado por el Estado deben ser reparados por este, siempre que se configure la responsabilidad, con la concurrencia de los elementos: acción u omisión, daño causado, y la relación de causalidad entre ambos. En tal sentido, resulta indispensable que los entes involucrados en los procesos de aprehensión e incautación de bienes tengan plena conciencia del riesgo que entrañan sus actuaciones u omisiones so pena de enfrentar demandas de reparación de los daños y perjuicios.

## **2.2 Responsabilidad de los servidores públicos según la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado**

El espíritu de la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado es armonizar con los preceptos constitucionales, las disposiciones relativas al control y auditoría en el sector público; y aplicar al Sistema de Control, Fiscalización y Auditoría los principios constitucionales y, especialmente los de legalidad, responsabilidad financiera, transparencia, economía, eficiencia y eficacia, junto con los criterios de equidad, y, ética y las políticas de descentralización y desconcentración operativas.

Su objeto es establecer y mantener, bajo la dirección de la Contraloría General del Estado, el sistema de control, fiscalización y auditoría del Estado, y regular su funcionamiento, con la finalidad de examinar, verificar y evaluar el cumplimiento de la visión, misión y objetivos de las instituciones del Estado y la utilización de

---

<sup>4</sup> GUERRA, MANUEL. PRIMERA EDICIÓN. TEXTO GUÍA RESPONSABILIDAD CONTRACTUAL Y EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO

recursos, administración y custodia de bienes públicos. Sus disposiciones rigen para las instituciones del Estado y las entidades de derecho privado, exclusivamente respecto de los bienes, rentas u otras subvenciones de carácter público de que dispongan.

Las disposiciones desarrolladas en la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado relativas a las responsabilidades de los servidores públicos están inspiradas en el precepto constitucional que establece que: *“Ninguna servidora ni servidor público estará exento de responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones, o por sus omisiones, y serán responsables administrativa, civil y penalmente por el manejo y administración de fondos, bienes o recursos públicos. Las servidoras o servidores públicos y los delegados o representantes a los cuerpos colegiados de las instituciones del Estado, estarán sujetos a las sanciones establecidas por delitos de peculado, cohecho, concusión y enriquecimiento ilícito. La acción para perseguirlos y las penas correspondientes serán imprescriptibles y, en estos casos, los juicios se iniciarán y continuarán incluso en ausencia de las personas acusadas. Estas normas también se aplicarán a quienes participen en estos delitos, aún cuando no tengan las calidades antes señaladas.*

De esta manera, la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado en lo concerniente a la Determinación de Responsabilidades, establece que a base de los resultados de la auditoría gubernamental, contenidos en actas o informes, la Contraloría General del Estado, tendrá potestad exclusiva para determinar responsabilidades administrativas y civiles culposas e indicios de responsabilidad penal. Previamente a la determinación de responsabilidades administrativas y civiles culposas que se desprendan de los informes elaborados por las auditorías internas, la Contraloría General del Estado examinará el cumplimiento de los preceptos legales y de las normas de auditoría y procederá a determinarlas con la debida motivación, sustentándose en los fundamentos de hecho y de derecho pertinentes.

De acuerdo con la norma que se analiza, las autoridades, dignatarios, funcionarios y demás servidores de las instituciones del Estado, **están obligados a actuar con la diligencia y empeño que emplean generalmente en la administración de sus propios negocios y actividades, caso contrario responderán, por sus acciones u omisiones, de conformidad con lo previsto en esta ley.**

De conformidad con la norma, los servidores de las instituciones del Estado, encargados de la gestión financiera, administrativa, operativa o ambiental, serán responsables, hasta por culpa leve, cuando incurrieren en acciones u omisiones relativas al incumplimiento de normas, falta de veracidad, de oportunidad, pertinencia o conformidad con los planes, programas y presupuestos y por los perjuicios que se originaren de tales acciones u omisiones. En tanto que se establecerá responsabilidad administrativa culposa a las autoridades, dignatarios, funcionarios o servidores de las instituciones del Estado que, por acción u omisión, se encontraren comprendidos en una o más de las causales siguientes:

1. No establecer ni aplicar indicadores de gestión y medidas de desempeño para evaluar la gestión institucional o sectorial y el rendimiento individual de sus servidores;
2. Cometer abuso en el ejercicio de su cargo;
3. Permitir la violación de la ley, de normas específicas emitidas por las instituciones del Estado, o de normas de carácter generalmente obligatorio expedidas por autoridad competente, inclusive las relativas al desempeño de cada cargo;
4. Exigir o recibir dinero, premios o recompensas, por cumplir sus funciones con prontitud o preferencia, por otorgar contratos a determinada persona o suministrar información, sin perjuicio de la responsabilidad penal a que hubiere lugar;
5. No establecer o no aplicar con sujeción a la ley y normas pertinentes, los subsistemas de determinación y recaudación, presupuesto, tesorería, crédito público y contabilidad gubernamental;
6. No establecer o no aplicar con sujeción a esta Ley y más normas pertinentes los subsistemas de control interno y control externo;
7. No establecer o no aplicar con sujeción a la ley y más normas pertinentes, los sistemas de planificación, administración de bienes y servicios, inversiones públicas, administración de recursos humanos, de gestión financiera y de información;

8. Contraer compromisos y obligaciones por cuenta de la institución del Estado, a la que representan o en la que prestan sus servicios, en contravención con las normas respectivas y sin sujetarse a los dictámenes de la ley; o insistir ilegalmente en una orden que haya sido objetada por el control previo;
1. No tomar inmediatamente acciones correctivas necesarias en conocimiento del informe del auditor interno o externo; o de consultas absueltas por organismos de control;
10. No proporcionar oportunamente la información pertinente o no prestar la colaboración requerida a los auditores gubernamentales, y demás organismos de control y fiscalización;
11. Incurrir en ilegal determinación o recaudación de los ingresos del Gobierno Central, y demás instituciones del Estado;
12. No efectuar el ingreso oportuno de cualquier recurso financiero recibido;
13. Disponer o ejecutar, sin tener atribución, el cambio de planes, programas y estipulaciones relativas a la ejecución de los contratos; y,
14. Las demás previstas en otras normas y disposiciones legales vigentes.

Por su parte, la responsabilidad civil culposa nace de una acción u omisión culposa aunque no intencional de un servidor público o de un tercero, autor o beneficiario, de un acto administrativo emitido, sin tomar aquellas cautelas, precautelas o precauciones necesarias para evitar resultados perjudiciales directos o indirectos a los bienes y recursos públicos. La responsabilidad civil culposa genera una obligación jurídica indemnizatoria del perjuicio económico ocasionado a las instituciones del Estado, calculado a la fecha en que éste se produjo, que nace sin convención, proveniente de un acto o hecho culpable del servidor público, o de un tercero, cometido sin intención de dañar, que se regula por las normas del cuasidelito del Código Civil.

En lo que respecta a los indicios de responsabilidad penal, la norma establece que cuando por actas o informes y, en general, por los resultados de la auditoría o de exámenes especiales practicados por servidores de la Contraloría General del Estado, se establezcan indicios de responsabilidad penal, el auditor Jefe de Equipo que interviniere en el examen de auditoría, previo visto bueno del supervisor, hará conocer el informe respectivo al Contralor General o a sus delegados, quienes luego de aprobarlo lo remitirán al Ministerio Público, con la evidencia acumulada, el cual ejercerá la acción penal correspondiente de conformidad con lo previsto en el Código de Procedimiento Penal. Dichos informes también serán remitidos a las máximas autoridades de las instituciones auditadas.

De la cita de las normas contenidas en la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, se observa que el tema inherente a las Responsabilidad derivadas del ejercicio de un cargo público se encuentra ampliamente desarrollado. De ahí, que el Estado tiene la obligación de exigir a los funcionarios públicos la máxima diligencia, esmero, y eficiencia en el desempeño de sus puestos, de conformidad a lo establecido en la norma de la materia.

### **2.3 Acción de indemnización según la Ley de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópica**

Como se ha analizado en los apartados anteriores, la Constitución de la República reconoce el derecho a la propiedad de las personas, consagra el deber del Estado de velar por este y establece como principio, la obligación de reparar los daños y perjuicios que se causen a las personas por la violación de sus derechos.

Por su parte la Ley Orgánica de la Contraloría General del Estado, en su articulado desarrolla el principio constitucional relativo a que ninguna servidora ni servidor público estarán exento de responsabilidades por los actos realizados en el ejercicio de sus funciones, de tal forma que en dicha Ley se señalan las Responsabilidades Administrativas, Civiles y los procedimientos para establecer indicios de responsabilidad penal en contra de los servidores públicos.

En este marco normativo, se inserta la disposición contenida en el artículo 112 de la Ley de Sustancias Psicotrópicas y Estupefacientes, que establece:

*“Restitución de bienes.- Si fuere absuelto el imputado propietario de los bienes incautados, éstos le serán restituidos por el CONSEP cuando lo disponga el Juez, una vez canceladas las medidas cautelares*

*.  
Las instituciones a las que se hubiere entregado bienes los devolverán en el estado en que se encontraban al momento de la recepción, salvo el normal deterioro por el uso legítimo. Si hubiere daños, deberán repararlos o cubrir la indemnización que fije el Juez, salvo caso fortuito o fuerza mayor.*

*El dinero o el valor que representen los instrumentos monetarios o documentos bancarios, financieros o comerciales aprehendidos o incautados se devolverá en moneda nacional, según la cotización del mercado libre para la compra de la divisa incautada a la fecha de la devolución, con los respectivos intereses legales vigentes fijados por el Directorio del Banco Central del Ecuador.*

**Procederá la acción de indemnización por daños y perjuicios a que hubiere lugar.”**

Es así que con el análisis normativo que se ha desarrollado en el presente capítulo se han señalado de forma precisa los preceptos constitucionales y legales en base a los cuales el Estado se obliga a reparar los daños y perjuicios causados a la propiedad de las personas por los procedimientos ineficientes aplicados en la aprehensión e incautación de los bienes por delitos de narcotráfico así como también se ha dejado en claro que los costos indemnizatorios deberán ser repetidos en contra de los funcionarios públicos por cuyas acciones u omisiones se hubieran generado los mismos.

## CAPÍTULO III

### **FUNCIONAMIENTO DE LA UNIDAD ORGANIZACIONAL DE BIENES EN DEPÓSITOS EN EL CONSEP MANABI: ESTRUCTURA, MANUAL DE PUESTOS, RECURSOS Y PREPUESTO**

#### **3.1 Estructura Organizacional del CONSEP**

El Consejo Nacional de Control de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas (CONSEP), fue creado mediante la Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas, como persona jurídica autónoma de derecho público con atribuciones en todo el territorio nacional. Está dotado de patrimonio y fondos propios, presupuesto especial y jurisdicción coactiva para la recaudación de los recursos que la Ley determine. Para su funcionamiento, cuenta con los siguientes bienes y recursos:

1. Las asignaciones que obligatoriamente deberán constar cada año en el Presupuesto General del Estado;
2. Los aportes de instituciones oficiales nacionales e internacionales;
3. El producto de las multas impuestas por infracciones a la Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas;
4. El dinero, títulos, valores y otros bienes comisados o el producto de su enajenación;
5. El producto de las inversiones y los intereses de los dineros aprehendidos o incautados y de los valores de la venta de los bienes muebles e inmuebles objeto de tales medidas; y,

6. Las donaciones, herencias y legados que el Consejo Directivo del CONSEP resuelva aceptar. Las donaciones de personas privadas serán deducibles del monto gravable sujeto al pago del impuesto a la renta.

En la misma Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas, se creó la Secretaría Ejecutiva como organismo técnico y operativo del CONSEP con las siguientes funciones y atribuciones, que deben ser ejercidas en coordinación con los otros organismos y autoridades encargados de la aplicación de la norma legal:

1. Presentar al Consejo Directivo los proyectos de reglamentos;
2. Programar campañas encaminadas a obtener mayor eficiencia en la aplicación del plan nacional y supervisar su ejecución;
3. Preparar el anteproyecto de presupuesto y remitirlo oportunamente al Consejo Directivo para el trámite pertinente;
4. Administrar los recursos y los bienes del CONSEP, de acuerdo con las leyes y reglamentos;
5. Requerir, recopilar y procesar los datos e informaciones sobre cultivo de plantas, producción de sustancias sujetas a fiscalización, personas incursoas en los ilícitos determinados, movimiento y tráfico de esas sustancias y otras informaciones previstas por esta Ley y los convenios internacionales; preparar y mantener registros; organizar y conservar actualizado un archivo general que sistematice la información, que será mantenida bajo reserva; elaborar estadísticas, proyecciones y previsiones con esos datos; solicitar y suministrar información a los jueces y fiscales competentes y a los organismos públicos, nacionales e internacionales, vinculados con esta materia, e intercambiarla en el caso de datos estadísticos e informaciones para investigación;

6. Orientar, coordinar y supervisar las actividades de prevención del uso indebido de las sustancias fiscalizadas que se realicen a nivel nacional, para que se ejecuten con sujeción al plan nacional;
7. Importar, previa autorización del Consejo Directivo, sustancias sujetas a fiscalización, que, de conformidad con los convenios internacionales, sean reservadas para el Estado, a fin de mantenerlas como existencias normales y especiales y para su venta a hospitales, centros médicos, laboratorios y farmacias;
8. Expedir informe previo favorable para que el Banco Central del Ecuador pueda conceder permisos o certificados de importación o exportación de las sustancias sujetas a fiscalización;
9. Conceder autorizaciones y licencias para la producción de precursores u otros productos químicos específicos, según las definiciones de los anexos de esta Ley, o de drogas o preparados de uso terapéutico que, en sus fórmulas, contengan sustancias sujetas a fiscalización;
10. Fiscalizar y controlar la producción, existencia y venta de las sustancias sujetas a fiscalización y de los medicamentos que las contengan y, en caso de que se registren faltantes, enviar el acta de fiscalización al Fiscal competente;
11. Inscribir, previa la respectiva calificación, a los profesionales que soliciten la entrega de recetarios especiales para prescribir sustancias estupefacientes o psicotrópicas o drogas que las contengan, y controlar las correspondientes recetas en las farmacias donde hayan sido despachadas y el archivo final de los talonarios devueltos a la Secretaría Ejecutiva por los profesionales, con las comprobaciones del caso;
12. Realizar y coordinar investigaciones sobre las causas de dependencia de sustancias estupefacientes y psicotrópicas, para recomendar al Consejo Directivo

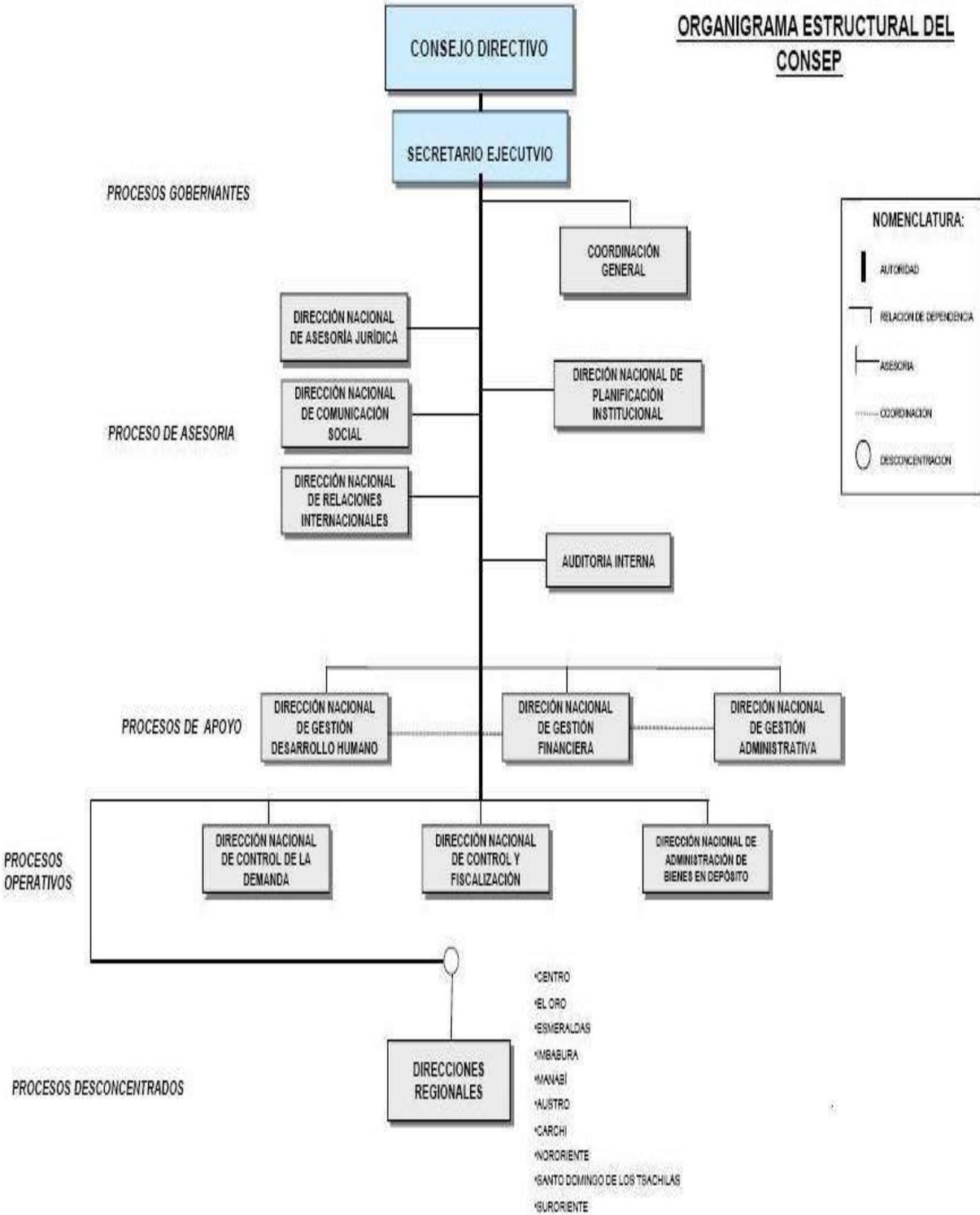
y al Gobierno Nacional la adopción de medidas encaminadas a lograr su eliminación o atenuación;

13. Elaborar informes periciales en las causas por infracciones previstas por esta Ley;
14. Colaborar con la Función Judicial, el Ministerio Público, la Fuerza Pública y sus organismos especializados, el Servicio de Vigilancia Aduanera y sus dependencias o repartos, para el esclarecimiento de infracciones previstas en la Ley;
15. **Actuar como depositaria de las sustancias o bienes objeto de aprehensión, incautación y comiso e intervenir** en la destrucción de las sustancias sujetas a fiscalización que hayan sido objeto de aprehensión, incautación y comiso;
16. Coordinar la capacitación de servidores públicos y personal de entidades privadas calificadas para el ejercicio de actividades de prevención y rehabilitación.

Sobre la base de lo que establece la Ley como finalidad, funciones y atribuciones del CONSEP y su Secretaria Ejecutiva, el Consejo Directivo expidió el Estatuto Orgánico por Procesos de la entidad, el mismo que fue publicado en el R.O. No. 282 del 26 de febrero del 2008.

En dicho Estatuto se describen los macro procesos, procesos y subprocesos de la entidad, y a su vez, estos se clasifican entre gobernadores, agregadores de valor, habilitantes de asesoría, habilitantes de apoyo y desconcentrados, en estos últimos se encuentran comprendidas las Direcciones Regionales. La representación gráfica de la Estructura Organizacional de la entidad es la siguiente:

**ORGANIGRAMA ESTRUCTURAL DEL  
CONSEP**



Fuente: Estatuto Orgánico por Procesos del Consejo Nacional de Control de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas, CONSEP, Publicado en el RO 282 del 26 de febrero del 2008

Como se observa en el gráfico anterior, entre los procesos operativos se encuentra la Dirección Nacional de Administración de Bienes en Depósito. Dicho proceso tiene en su estructura interna el sub proceso: Bienes Muebles e Inmuebles, cuya misión, atribuciones y portafolio de productos se describe a continuación:

## PROCESO: ADMINISTRACIÓN DE BIENES EN DEPÓSITO:

Misión.- Administrar y custodiar con seguridad, eficiencia y transparencia, los bienes entregados en depósito al CONSEP.

Atribuciones.- Las atribuciones de la Dirección de Administración de Bienes en Depósito son:

1. Desarrollar el Sistema de Administración de Bienes en Depósito, provenientes de las incautaciones en los procesos de narcotráfico, que prevea su conservación, buen uso y destino productivo o rentable.
2. Coordinar con las diversas instituciones del sector público y privado la aplicación de las atribuciones definidas en cada uno de los subprocesos.

Portafolio de productos del Sub Proceso de Bienes Muebles e Inmuebles:

1. Desarrollar un subsistema de administración de bienes en depósito, provenientes de las incautaciones, comisos y restitución de bienes, dispuestos judicialmente en la sustanciación de los procesos de narcotráfico, que provea su conservación, buen uso y destino productivo o rentable.
2. Administrar y recibir en depósito los bienes inmuebles, muebles, vehículos, dineros, sustancias estupefacientes, productos químicos y evidencias, entre otros, cuya incautación haya sido dispuesta judicialmente en los procesos de narcotráfico.
3. Identificar los bienes, sustancias, valores, instrumentos monetarios, documentos bancarios, financieros o comerciales e informará al Proceso Financiero para coordinar su custodia e inversión en el marco del convenio de cooperación suscrito con el Banco Central.
4. Mantener actualizado el inventario de los bienes en depósito en el Sistema de Administración de Bienes en Depósito.

5. Elaborar, en coordinación con los procesos pertinentes, el Reglamento de Administración de Bienes en Depósito que aprobará el Consejo Directivo, el que se sujetará a la ley de la materia, en el que se establecerá, entre otros, los procedimientos para su recepción, custodia, conservación, entrega en comodato o arrendamiento a terceros, venta de bienes, muebles o perecibles incautados, restitución de bienes, venta de bienes comisados y distribución de los recursos entre las instituciones beneficiarias.
6. Participar en las diligencias judiciales de destrucción de las sustancias estupefacientes.
7. Realizar seguimiento de los depósitos realizados en moneda nacional o extranjera y títulos, valores e instrumentos de libre conversión.
8. Controlar, evaluar e informar periódicamente sobre el estado de los bienes entregados en depósito y adoptar las medidas legales pertinentes para el buen uso, conservación, custodia y destino de los bienes.
9. Impartir directrices para la ejecución de las actividades y el seguimiento a todos los procesos que se desarrollen en los procesos desconcentrados para la administración de bienes, destrucción de drogas, entre otros.
10. Establecer salvaguardias para la administración y custodia de los bienes en depósito para precautelar y asegurar la conservación, uso y destino de los mismos.
11. Ejecutar, en coordinación con el Proceso de Asesoría Jurídica, procedimientos relativos a la venta, uso arriendo, donación de bienes de conformidad a las disposiciones legales y reglamentarias.

Los procesos desconcentrados, entre los que se encuentra la Dirección Regional de Manabí, tienen la siguiente misión, atribuciones y portafolio de productos:

Misión.- Cumplir y hacer cumplir las políticas para prevenir en la zona las diferentes manifestaciones que generan la problemática de las drogas a través de estrategias

participativas e integradoras centradas en el ser humano con un enfoque equilibrado y solidario.

El cumplimiento de la misión y la ejecución de los procesos desconcentrados, estará a cargo de las direcciones regionales, bajo la responsabilidad del Director Regional en su respectiva jurisdicción.

Atribuciones.- Son atribuciones de los procesos desconcentrados, las siguientes:

1. Ejercer la rectoría de la prevención del control y la demanda de sustancias psicoactivas y la producción y comercialización de las sustancias fiscalizadas, dentro de su jurisdicción.
2. Posicionar a la Dirección Regional en el contexto social.
3. Rendir cuentas de la gestión que ejecuta cada proceso.
4. Generar conciencia ciudadana de la importancia de la prevención del uso indebido, tenencia, producción y comercialización de sustancias sujetas a fiscalización en cada jurisdicción.
5. Desarrollar modelos participativos para educar a la población en la prevención y lograr una sociedad libre de drogas.
6. Administrar y recibir en depósito los bienes inmuebles, muebles, vehículos, dineros, sustancias estupefacientes, productos químicos y evidencias entre otros, cuya incautación haya sido dispuesta judicialmente en los procesos de narcotráfico, en cada jurisdicción y reportar al Proceso de Administración de Bienes en Depósito.

De la revisión de la estatuto orgánico de la entidad, en la parte atinente a la misión, atribuciones y portafolio de productos de la Dirección de Administración de Bienes en Depósito y Direcciones Regionales, se establece que las responsabilidades de las unidades organizacionales se encuentran clara y debidamente delimitadas y especificadas, y que éstas atienden al cumplimiento de la misión de la entidad y

apoyan de forma efectiva los fines y objetivos organizacionales así como la ejecución de las labores y aplicación de controles.

Otro aspecto que cabe destacar, es que la dimensión de la estructura organizacional de la entidad es adecuada en relación a la naturaleza de las atribuciones y funciones que desarrolla, lo que, de acuerdo a la teoría, favorece el control de las actividades y flujo necesario de información.

Si bien los atributos señalados en los párrafos precedentes dan cuenta de una fortaleza institucional, es necesario analizar, como en efecto se lo hace en los apartados siguientes, si la entidad asigna los recursos humanos, materiales y económicos para viabilizar la ejecución de las actividades y funciones establecidas en el estatuto orgánico, de tal forma que en la práctica se garanticen las condiciones adecuadas para el cumplimiento de las labores y por ende de los objetivos institucionales.

### **3.2 Manual de puesto de los servidores que integran la unidad de bienes en depósitos del CONSEP Manabí**

Una vez que se ha revisado y analizado la Estructura Organizacional de la entidad con énfasis en los procesos de la Dirección de Administración de Bienes en Depósitos y Direcciones Regionales, de los cuales se estudió su misión, atribuciones y portafolio de productos, es necesario descender dicho análisis hacia el Manual de Puesto, que es el componente de la Administración del Talento Humano que permite conocer la naturaleza de los puestos de trabajo, su misión, responsabilidades y los requerimientos para ocuparlos.

Es tal la importancia de este componente, que como norma de control interno, se prevé que toda estructura orgánica se complemente con un manual de puesto, en el que se establezcan las funciones y perfil que deben cumplir sus ocupantes, a fin de garantizar la eficacia de los procesos de selección de personal y demás subsistemas de la administración de recursos humanos, tales como: evaluación del desempeño, capacitación, etc.

Con este antecedente, a continuación se describe el Puesto de Especialista de Bienes, que corresponde a la Unidad de Administración de Bienes en Depósito del CONSEP Manabí.

## MANUAL DE PUESTO

Datos de Identificación:

Unidad: ADMINISTRACIÓN DE BIENES EN DEPÓSITO

Puesto: ESPECIALISTA DE BIENES

Misión: Planificar, coordinar, controlar y administrar la custodia de los bienes incautados y entregados en depósito al CONSEP.

Actividades del Puesto:

- Coordinar la recepción, y administrar la custodia de los bienes que son entregados al CONSEP en calidad de depósito, de acuerdo a los procedimientos y normas establecidas.
- Coordinar e intervenir en la toma de inventarios periódicos de los bienes que son entregados en depósito y presentar los respectivos informes.
- Actuar como delegado de las comisiones de venta de bienes fungibles.
- Efectuar supervisiones a los bienes incautados.
- Elaborar informes periódicos de los bienes incautados y presentarlos a su jefe inmediato para aprobación.
- Coordinar y suscribir las actas de entrega – recepción de los bienes que son entregados en depósito al CONSEP.
- Suscribir las actas de entrega – recepción de los bienes que son restituidos a sus propietarios por disposición Judicial.

- Intervenir en el control de la suscripción de las actas de entrega – recepción de los bienes que son entregados a diferentes instituciones públicas, por resolución del Consejo Directivo.

Instrucción Formal Requerida:

Nivel de Instrucción Formal: Tercer Nivel Profesional

Título Profesional: Administración, Comercial, Economía, Abogado Ingeniería Comercial y afines

Años de estudios mínimos: 5

Conocimientos Requeridos:

- Manejo de inventarios, procesos de administración de bienes en depósito, ley de sustancias estupefacientes y psicotrópicas, Reglamento General de Bienes del Sector Público.
- Conocer leyes, reglamentos, regulaciones y protocolos internos y/o externos

Experiencia Requerida:

- 7 a 9 años en Administración de Bienes en Depósito, Manejo de Inventarios, Administración Pública.

OCUPANTE DEL PUESTO DE ESPECIALISTA DE BIENES EN EL CONSEJO MANABÍ

Del análisis formulado a las actividades que ejecuta el ocupante del puesto así como su perfil profesional, competencias y experiencias requeridas, los resultados son los siguientes:

- Existe conformidad entre las actividades establecidas en el manual y las ejecutadas.

- Se cumple con el perfil profesional, conocimientos y experiencia requerida.

No obstante, si bien se cumplen satisfactoriamente los requerimientos del puesto, un aspecto relacionado al recurso humano que cabe observar es la falta de capacitación continúa y sistemática de parte de la entidad a favor de sus servidores lo que no favorece la actualización de sus conocimientos y el desarrollo de nuevas técnicas y habilidades para el mejoramiento de los niveles de eficacia y eficiencia en el desempeño de sus funciones.

### 3.3 Recursos y presupuesto asignados a la unidad de administración de bienes en depósitos del CONSEP Manabí en el año 2011

#### PRESUPUESTO ECONÓMICO

De conformidad al Plan Operativo Anual 2011 de la Dirección Regional Manabí que se adjunta como Anexo No.1, las asignaciones presupuestarias para el área de Administración de Bienes Muebles e Inmuebles totaliza USD 1.040,00 anuales, de conformidad a la siguiente distribución.

MATRIZ DE PRESUPUESTO DE LA UNIDAD DE ADMINISTRACIÓN DE BIENES EN DEPÓSITO - DIRECCIÓN REGIONAL MANABÍ														
No.	SUBPROCESO/ACTIVIDAD/TAREA	CRONOGRAMA 2011												TOTAL PRESUPUESTO DÓLARES
		ENERO	FEBRERO	MARZO	ABRIL	MAYO	JUNIO	JULIO	AGOSTO	SEPTIEMBRE	OCTUBRE	NOVIEMBRE	DICIEMBRE	
3.243.1	Coordinar actividades en su área de cobertura			52,00	52,00	52,00	52,00	52,00	52,00	52,00	52,00	52,00	52,00	520,00
	Pasajes al interior			12,00	12,00	12,00	12,00	12,00	12,00	12,00	12,00	12,00	12,00	120,00
	Viáticos y subsistencias al interior			40,00	40,00	40,00	40,00	40,00	40,00	40,00	40,00	40,00	40,00	400,00
4.244.1	Recibir bienes muebles e inmuebles													-
4.244.2	Custodiar y mantener bienes													-
4.244.3	Controlar el cumplimiento de los comodatos de inmuebles													-
4.244.4	Actualizar mensualmente la información en el Sistema Informático de Administración de Bienes en Depósito													-
4.244.5	Elaborar informe de gestión y administración de bienes a la Dirección Nacional de Administración de Bienes en													-
		-	-	104,00	104,00	104,00	104,00	104,00	104,00	104,00	104,00	104,00	104,00	1.040,00

De la mera observación de las cifras expuestas, se puede colegir que el presupuesto económico asignado a la Unidad de Bienes Muebles en Depósito resulta insignificante y por demás insuficiente para el cumplimiento de las actividades que competen al área, de conformidad al Estatuto que contiene la Estructura Organizacional de la entidad.

El mayor rubro económico está asignado a la actividad “Coordinar actividades en su área de cobertura” con un valor anual de USD 520,00 que se emplean para gastos operativos tales como, publicación de avisos de remate en medios de comunicación escrita, pago de peritos, etc. Con un valor de USD 400,00 cada uno, se encuentran los rubros de pasajes al interior y viáticos, con los cuales se cubren los gastos de movilización. En la tabla anterior, se aprecia que rubros como “Recibir bienes muebles e inmuebles”; “Custodiar y mantener bienes muebles”; “Controlar el cumplimiento de los comodatos de inmuebles” no tienen asignado ningún valor económico para su ejecución.

En razón de las limitaciones presupuestarias anotadas, para el cumplimiento de las actividades y tareas que competen al área, el funcionario responsable de la Unidad Administración de Bienes en Depósito, con cargo de Especialista de Bienes, debe elaborar requerimientos de recursos dirigidos a la Dirección Nacional de Gestión Administrativa por cada una de las necesidades que se deban satisfacer; tales requerimientos se deben sustentar en mini proyectos, los mismos que se encuentran supeditados a la negación o aprobación del titular de la Dirección Nacional en cuestión. De ser negado el requerimiento, el funcionario del área de Bienes deberá replantear el mismo o identificar otras formas de gestión para obtener los recursos requeridos. Todo este proceso entraña un tiempo valioso que afecta el estado de conservación de los bienes por falta de un adecuado y oportuno mantenimiento correctivo y preventivo.

La situación descrita en las líneas anteriores denota un estado de administración centralizado que se contrapone a los conceptos modernos de desconcentración que buscan garantizar la inmediación, eficacia y agilidad en la prestación de los servicios públicos; en el caso específico que se analiza, es evidente como esa deficiencia administrativa menoscaba el derecho de propiedad de terceros que se ve afectado con el deterioro y destrucción de los bienes por falta de adecuadas y oportunas acciones de conservación y mantenimiento.

## RECURSO HUMANO

La Unidad de Administración de Bienes en Depósito Productivos tiene asignado un solo recurso humano, quien tiene el cargo de Especialista de Bienes. Por la magnitud y complejidad de las actividades y tareas que se desempeñan dentro de esta unidad, el recurso humano asignado es insuficiente, lo que favorece que se retrase o detenga el oportuno despacho de los trámites, además conlleva a la falta de ejecución de actividades propias y relevantes del área.

Además, por el alto nivel de especialización y requerimiento de conocimientos técnicos, dentro de la Dirección Regional no existe ningún otro funcionario que conozca y maneje el puesto, tal es así que cuando el servidor titular del puesto de Especialista en Bienes se encuentra con licencia por vacaciones, enfermedad o cualquier otra razón, los trámites del área no fluyen hasta el reintegro de dicho funcionario, situación que constituye una gran debilidad administrativa.

## CAPÍTULO IV

### ANÁLISIS CRÍTICO DEL PROCEDIMIENTO APLICADO EN EL DEPÓSITO DE BIENES INCAUTADOS POR DELITOS DE NARCOTRÁFICOS Y SU AFECTACIÓN A LA PROPIEDAD DE TERCEROS

#### 4.1 Normas reglamentarias que rigen el depósito de bienes incautados entregados al CONSEP

Las normas reglamentarias que regulan el depósito de bienes de origen privado aprehendidos e incautados, entregados al CONSEP por orden del Juez competente, se hallan contenidas en el Reglamento de Depósitos de Bienes Aprehendidos e Incautados entregados al CONSEP expedido por el Consejo Directivo mediante acuerdo No.013 publicado el Registro Oficial No. 891 del 26 de febrero de 1996, cuyo contenido se revisa a continuación.

#### DEFINICIÓN DE DEPÓSITO

La primera definición que aporta el Reglamento es la relativa al término “Depósito”, señalando que: “...**por depósito se entiende la custodia de los bienes improductivos; y, la administración de los productivos.**”; acepción que es fundamental tener en cuenta dentro del presente estudio, ya que deja ver la orientación que marca el Consejo Directivo como máxima órgano rector de la aplicación de la Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas.

En tal sentido los bienes productivos, entendiéndose por estos los que son susceptibles de emplearse o explotarse en la producción de otros bienes o servicios, no deben ser objeto de un mero procedimiento de custodia sino que deben ser “administrados”, lo que implica la ejecución de procesos de planeación y organización con miras a lograr un objetivo previamente definido, a través de la óptima utilización de recursos.

Enfatizar la diferencia entre los conceptos de “custodiar” y “administrar” es fundamental para garantizar el cumplimiento de la política pública que los bienes sigan siendo productivos y generadores de empleo, bajo la consigna de que los costos de administración al menos se compensen con los beneficios que se obtengan en la aplicación de los diferentes subsistemas de administración, tales como: el arriendo, el comodato, la venta, donación, etc.; procurando siempre aplicar criterios técnicos y una actitud transparente orientada a precautelar los intereses del Estado pero sin menoscabar el derecho a la propiedad de terceros.

## RECEPCIÓN DE LOS BIENES EN DEPÓSITO

En relación a las actas de entrega-recepción, el Reglamento señala que una vez que el Juez ordena la incautación y el depósito de los bienes, la Secretaria Ejecutiva del CONSEP, por intermedio de los servidores de la Dirección de Administración de Bienes en Depósito, de la jurisdicción correspondiente, deberá proceder a su recepción, previa suscripción del acta respectiva que contendrá el inventario de los bienes.

Atendiendo la naturaleza de los bienes, el Secretario Ejecutivo puede nombrar una comisión para la entrega-recepción, integrada por servidores del CONSEP, y si es el caso, por el custodio o depositario administradores contratados; los intervinientes serán personal y pecuniariamente responsables por sus actuaciones y por la veracidad de las afirmaciones que consignen en las correspondientes actas, en las que constará el inventario pormenorizado de lo que fuere materia del depósito. De ser necesario se contará con la presencia de un representante del Ministerio Público, así como de asesores técnicos. Es responsabilidad del Secretario Ejecutivo solicitar la colaboración de otras entidades del sector público o contratar la prestación de servicios que se requiera.

## MANEJO DEL DEPÓSITO DE DINERO Y TÍTULOS, VALORES E INSTRUMENTOS DE LIBRE CONVERSIÓN Y CURSO LEGAL.

En concordancia con lo dispuesto en la Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas, el depósito de los dineros en moneda nacional o extranjera aprehendidos o incautados se realizará en el Banco Central del Ecuador con sujeción a las disposiciones legales pertinentes. El CONSEP también puede enviar al Banco Central, en custodia, los títulos valores e instrumentos de libre conversión y curso legal incautados. Todo lo referente a la inversión de estos recursos se registrará por la normatividad que para el efecto se establezca.

#### CUSTODIA DE LOS BIENES MUEBLES E INMUEBLES IMPRODUCTIVOS

Una vez suscrita la respectiva acta de entrega-recepción, los muebles improductivos deben ser guardados por el custodio, en las bodegas propias de la Institución o en las arrendadas para el efecto. El costo del bodegaje será de cuenta del Estado.

Una vez suscrita la respectiva acta de entrega-recepción, los bienes muebles no productivos, deberán ser guardados por los respectivos custodios.

#### ADMINISTRACIÓN DE BIENES PRODUCTIVOS

Si se tratare de bienes muebles productivos, el depositario- administrador los administrará de acuerdo con las normas que se señalan en reglamento de depósito de bienes que se analiza en este apartado.

Los bienes inmuebles o unidades industriales, comerciales o de servicios que se encuentren en estado de funcionamiento, serán administrados por los respectivos depositarios administradores.

Los valores que se recauden por concepto de administración, deduciendo los gastos de operación y mantenimiento, deben ser depositados en la Cuenta Especial de Depósitos del CONSEP.

#### JOYAS, OBJETOS PROCIOSOS, OBRAS DE ARTE Y OTROS ANÁLOGOS

Para el depósito de alhajas, objetos preciosos, cuadros de pintura, obras de arte y otros análogos; el Secretario Ejecutivo del CONSEP puede solicitar la colaboración del Banco Central u otra institución pública para su custodia, previo inventario con su respectivo avalúo y acta de entrega-recepción.

## BIENES FUNGIBLES

El Código Civil en su artículo 593 señala:

*“Las cosas muebles se dividen en fungibles y no fungibles.*

*A las primeras pertenecen aquellas de que no puede hacerse el uso conveniente a su naturaleza sin que se destruyan...”*

El artículo 9 del Reglamento de Depósitos de Bienes Aprehendidos e Incautados, establece que el Secretario Ejecutivo del CONSEP puede disponer la venta directa de los bienes fungibles al mejor postor. El producto de la venta ingresará a la Cuenta Especial de Depósitos del CONSEP.

En armonía a la norma citada en el párrafo anterior, el artículo 3 del Reglamento Sustitutivo del Reglamento para la Venta u otras formas de enajenación de bienes aprehendidos por infracciones a la Ley 108, establece:

*“Las siguientes son las formas de venta y enajenación aplicables a los bienes materia de este reglamento:*

- 1. Venta en pública subasta de bienes inmuebles y muebles, en sobre cerrado.*
- 2. Venta en pública subasta de bienes muebles por remate al martillo.*
- 3. Venta directa.*
- 4. Venta especial.*

5. *Transferencia a las Fuerzas Armadas, en los casos específicos previstos en este reglamento.*

El artículo 46 *ibídem* señala:

*“Venta directa: La modalidad de venta directa se aplicará a los bienes fungibles y perecibles, es decir que se consumen con el uso y el transcurso del tiempo.*

*También se enajenará en venta directa los bienes muebles cuyo avalúo no exceda de veinte mil dólares de los Estados Unidos de Norteamérica o los que autorice el Consejo Directivo del CONSEP, con sujeción a lo establecido en el inciso segundo del Art. 35 del presente reglamento, y se sujetará a las siguientes disposiciones:*

*a) El Secretario Ejecutivo, mediante invitación directa o convocatoria por la prensa, hará conocer al público la venta directa de bienes muebles, señalados en este artículo. La publicación por la prensa se efectuará en un periódico de la provincia en la que se efectúe la venta, si lo hubiere, y en su falta, en uno de los periódicos de la capital de provincia más cercana.*

*Entre la invitación o publicación y la presentación de las ofertas deberá mediar un término no menor a cinco días ni mayor a diez días;*

*b) La Comisión de Calificación y Adjudicación integrada en la forma establecida en este reglamento, será la encargada de llevar adelante el proceso de selección, calificación y adjudicación de la venta; y,*

*c) De manera previa a la iniciación del proceso, el Secretario Ejecutivo del CONSEP designará un perito especializado de acuerdo a la naturaleza de los bienes a venderse. Para efectuar el avalúo, el perito tomará en cuenta los precios de mercado y las características, estado general y otros detalles relevantes referidos a dichos bienes...”*

Como se desprende de las normas citadas, el Secretario del Ejecutivo puede disponer la **venta directa** de los bienes fungibles y los perecibles siguiendo un procedimiento simplificado; facultad que se entiende técnicamente justificada en la necesidad de abreviar los tiempos que conllevan los procedimientos comunes a fin

de precautelar el valor adquisitivo de dichos bienes que por su naturaleza son de fácil y rápido deterioro, descomposición y consumo. Así, para estos casos, la falta de aplicación de los principios de concurrencia y publicidad no entrañan el menoscabo de la transparencia.

## FACULTAD DE CONTRATAR CUSTODIOS O DEPOSITARIOS ADMINISTRADORES

El documento normativo que se analiza, faculta al Secretario Ejecutivo para contratar los custodios o depositarios administradores que se requieran.

No obstante, es importante recalcar que en la práctica esta disposición no se cumple, pues pese a existir la necesidad institucional no se pueden efectuar las contrataciones por falta de disponibilidad presupuestaria para el efecto, requisito indispensable para contraer compromisos y obligaciones contractuales.

## LOS CUSTODIOS Y SUS OBLIGACIONES

Los custodios deben llevar un libro denominado "DEPOSITO", en el que se registrarán los ingresos, egresos así como las modificaciones que el bien o una parte de éste experimente, y las bajas, anotando cronológicamente todos los datos; anexarán copia de las providencias judiciales u orden que dispongan el ingreso o egreso de bienes, así como de las bajas que se produjeren. Los custodios deberán informar mensualmente al Secretario Ejecutivo del CONSEP sobre su gestión.

Sobre los aspectos mencionados en el párrafo anterior, cabe señalar que recién en los últimos años de gestión se aprecia la preocupación de la entidad por establecer un sistema de información confiable de los bienes en depósitos, al mismo que hasta la actualidad se le realizan modificaciones e incrementación de opciones que conlleven a general información oportuna y veraz de los bienes recibidos en depósito.

## LOS DEPOSITARIOS-ADMINISTRADORES Y SUS OBLIGACIONES

El depositario-administrador tiene la obligación de organizar, dirigir y controlar todas las actividades administrativas y financieras de los bienes bajo su responsabilidad incluida la enajenación de frutos o productos y extender en su caso recibos. Sin son explotaciones agrícolas, industriales, mercantiles o de servicios deberá efectuar las labores u operaciones que exija cada una de ellas; entregar con oportunidad al CONSEP la información requerida; cumplir y hacer cumplir las disposiciones legales y reglamentarias; recaudar oportunamente el importe de toda obligación; efectuar un control interno sobre los compromisos, gastos y desembolsos; presentar informes mensuales al Secretario Ejecutivo sobre su administración, sin perjuicio de rendir las cuentas que la Ley impone; y, en general, cumplir con todos los deberes que impone el Código Civil y el Código de Procedimiento Civil a los administradores, así como la de patrono respecto al personal que requiera para el buen manejo del bien administrado.

De conformidad con el Reglamento en análisis, para ser depositario-administrador se requiere: ser mayor de edad, ser ecuatoriano, hallarse en ejercicio de los derechos de ciudadanía y acreditar aptitud y experiencia para el cargo.

No podrá ser depositario-administrador: el cónyuge o pariente del encausado, a quien se le aprehendió o incautó el bien inmueble objeto de administración, dentro del cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad; quien personalmente o como representante de personas jurídicas tuviere contratos con el encausado; quien, por cualquier causa, tuviere interés personal o económico en el giro de la administración; y quienes estuvieren impedidos de contratar según las inhabilidades previstas en el Código Civil, la Ley del Sistema Nacional de Contratación Pública, que establecen lo siguiente:

*Código Civil Ecuatoriano:*

*“Art. 1461.- Para que una persona se obligue a otra por un acto o declaración de voluntad es necesario:*

*Que sea legalmente capaz;...().La capacidad legal de una persona consiste en poderse obligar por sí misma, y sin el ministerio o la autorización de otra.”*

*“Art. 1462.- Toda persona es legalmente capaz, excepto las que la ley declara incapaces.”*

*“Art. 1463.- Son absolutamente incapaces los dementes, los impúberes y los sordomudos que no pueden darse a entender por escrito.*

*Sus actos no surten ni aún obligaciones naturales, y no admiten caución.*

*Son también incapaces los menores adultos, los que se hallan en interdicción de administrar sus bienes, y las personas jurídicas. Pero la incapacidad de estas clases de personas no es absoluta, y sus actos pueden tener valor en ciertas circunstancias y bajo ciertos respectos determinados por las leyes.*

*Además de estas incapacidades hay otras particulares, que consisten en la prohibición que la ley ha impuesto a ciertas personas para ejecutar ciertos actos.”*

Ley Orgánica del Sistema Nacional de Contratación Pública:

*“Artículo 62.- Inhabilidades generales.- No podrán celebrar contratos previstos en esta Ley con las Entidades Contratantes:*

*1. Quienes se hallaren incurso en las incapacidades establecidas por el Código Civil, o en las inhabilidades generales establecidas en la Ley;*

*2. El Presidente, el Vicepresidente de la República, los ministros y secretarios de Estado, el Director Ejecutivo y demás funcionarios del Instituto Nacional de Contratación Pública, los legisladores, los presidentes o representantes legales de las Entidades Contratantes previstas en esta Ley, los prefectos y alcaldes; así como los cónyuges o parientes dentro del cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad, de los dignatarios, funcionarios y servidores indicados en este numeral;*

3. Los servidores públicos, esto es, funcionarios y empleados, que hubieren tenido directa o indirectamente vinculación en cualquier etapa del procedimiento de contratación o tengan un grado de responsabilidad en el procedimiento o que por sus actividades o funciones, se podría presumir que cuentan con información privilegiada;

4. Quienes consten suspendidos en el RUP;

2. Los que, no habiendo estado inhabilitados en el procedimiento precontractual, al momento de celebrar el contrato, lo estuvieren; y,

6. Los deudores morosos del Estado o sus instituciones.”

“Art. 63.- Inhabilitaciones especiales.- No podrán celebrar contratos con la Entidad Contratante:

1. Los consejeros provinciales, los concejales municipales y los vocales de las juntas parroquiales, en su respectiva jurisdicción;

2. Las personas naturales o jurídicas, incluidos sus representantes legales, que hubieren realizado los estudios, los diseños y los proyectos de ingeniería o arquitectura, que presenten algún tipo de vinculación respecto a los ejecutores de las obras; y, los que hubieren elaborado las especificaciones de los bienes a adquirirse; salvo que el contrato se refiera a fiscalización, supervisión, o actualización de los estudios, diseños o proyectos;

3. Los miembros de directorios u organismos similares o de la Comisión Técnica de la entidad convocante, sus cónyuges o parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad;

4. Los funcionarios, servidores o empleados que hayan intervenido en la etapa precontractual o contractual y que con su acción u omisión pudieren resultar favorecidos, su cónyuge o sus parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad o segundo de afinidad, así como las personas jurídicas de derecho privado o

*sociedades de hecho en las que los indicados funcionarios, servidores o empleados, su cónyuge o sus parientes hasta el cuarto grado de consanguinidad y segundo de afinidad tengan participación, aún en el caso de que los referidos funcionarios, servidores o empleados hubieren renunciado a sus funciones; y,*

*3. Los que de manera directa hayan estado vinculados con la elaboración, revisión o aprobación de los pliegos, relacionados con el contrato a celebrarse. Si se comprobare la intervención de un oferente inhábil, éste quedará eliminado del respectivo proceso precontractual, sin derecho a reclamo alguno.”*

## SEGURO DE LOS BIENES

La Dirección de Administración de Bienes en Depósito definirá los bienes que deberán ser asegurados por el depositario-administrador, y los tipos de garantías.

En este aspecto cabe destacar, que en los hechos, los bienes no son asegurados en su totalidad ni en todas sus etapas de custodia, por falta de disponibilidad presupuestaria para cubrir este servicio cuyos costos son considerablemente altos.

## LAS BAJAS DE LOS BIENES

Para la baja de bienes se obtendrá la autorización del Secretario Ejecutivo o su delegado en cada jurisdicción territorial, quien previa justificación la autorizará o negará. Para los casos de emergencia la justificación se la hará dentro de las veinticuatro horas siguientes al hecho que la produjo.

## CONTROL Y SUPERVISIÓN DE LOS BIENES

La Dirección Nacional de Administración de Bienes en Depósito, tiene la responsabilidad de controlar periódicamente el estado de los bienes entregados al CONSEP, y supervisar la gestión de custodios y depositarios administradores, y de las instituciones beneficiarias de entregas provisionales.

En este punto cabe señalar que la supervisión independiente es prácticamente inexistente. Para el caso de la Dirección Regional Manabí, una sola persona está cargo de todo el proceso, lo que impide la supervisión permanente.

Un aspecto favorable de la normativa que se analiza es que faculta al Secretario Ejecutivo del CONSEP para contratar supervisores que se encargarán de verificar los procedimientos correctos tanto de la custodia como de la administración, de los bienes entregados en depósito al CONSEP, así como de las bajas y todas las operaciones correspondientes. Dicho supervisor deberá realizar la comprobación física de los bienes existentes; solicitará los documentos y libros al depositario y administrador, y los confrontará con los datos consignados y los documentos de respaldo y comunicará al Secretario Ejecutivo el resultado de la inspección. De haber irregularidades en las actuaciones de los depositarios y administradores, el Secretario Ejecutivo los reemplazará inmediatamente y tomará las medidas conducentes para evitar el deterioro o pérdida de los bienes, estableciendo las responsabilidades civiles o penales, si tal fuere el caso.

La remuneración que se pagará a los supervisores, será la que corresponda según el monto y cuantía del patrimonio a administrarse, de conformidad a la tabla correspondiente.

No obstante, si bien se señaló como un aspecto favorable la facultad de contratación de supervisores, cabe decir que en los hechos esta actividad prácticamente nunca se cumple por falta de disponibilidad presupuestaria para el efecto, lo que constituye una severa debilidad para los procesos de control.

## ENTREGA PROVISIONAL DE BIENES

Los bienes que reciba en depósito el CONSEP pueden ser entregados provisionalmente a instituciones del sector público para su uso, bajo su responsabilidad. La institución beneficiaria asumirá aquellas obligaciones que haya contraído con ocasión del uso de los bienes. La entrega se efectuará previa la

celebración del respectivo convenio y siempre que exista autorización del Consejo Directivo del CONSEP.

El beneficiario de la entrega provisional está obligado a conservar los bienes que recibe, en las mejores condiciones y responderá por todos los deterioros o pérdidas, excepto los ocasionados por el uso normal de la cosa o en el evento de caso fortuito o fuerza mayor, los devolverá en las mismas condiciones y deberá rendir las garantías que defina la Dirección de Administración de Bienes en Depósito. En tratándose de bienes productivos, rendirá cuentas de los frutos que se obtuvieron, de acuerdo a lo establecido en el correspondiente convenio.

En este punto cabe señalar que los resultados de los convenios de entrega provisional de bienes al sector público han sido poco satisfactorios, ya que en la mayoría de las experiencias se ha apreciado que existe despreocupación y falta de responsabilidad en el mantenimiento y conservación así como un uso irracional de los bienes entregados, lo que ha conllevado su acelerado deterioro, destrucción o daños irreparables y hasta pérdida del bien.

A pesar de que se aplica la presentación de garantías previo a la entrega del comodato como una forma de respaldar daños o perjuicios que pudieran presentarse durante la vigencia del convenio, es muy común que al vencimiento de las garantías, estas no se renueven por la falta de interés del beneficiario del comodato, ocasionando la falta de respaldo para la indemnización de los daños y perjuicios causados, por consiguiente la iniciación de un proceso de recuperación del bien hasta agotar las últimas instancias legales para su cumplimiento, lo que puede tardar varios meses empeorando aun más el estado de conservación del bien.

#### RESTITUCIÓN DE LOS BIENES ENTREGADOS EN DEPÓSITO.

En armonía con lo dispuesto en la Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas, el reglamento que se analiza, en su artículo 30 dispone que los bienes entregados en depósito serán restituidos por la Secretaría Ejecutiva cuando el Juez competente revoque la incautación.

Para la restitución de los bienes a que se refiere al artículo anterior, se efectuará la liquidación de los valores que hayan sido sufragados por la institución y contraídos por el propietario con anterioridad a la incautación. Los bienes serán restituidos al propietario una vez que éste cancele los valores antes indicados. Se realizará el inventario detallado de todos los bienes a restituirse y se suscribirá el acta de entrega-recepción correspondiente.

## TRANSFERENCIA AL ESTADO

Si en sentencia se dispone el comiso especial y una vez que ésta se encuentre ejecutoriada, los bienes, dinero y más valores que el CONSEP recibió en calidad de depósito, pasarán a ser de dominio del CONSEP como lo manda la Ley. Toda vez que la sentencia se encuentre ejecutoriada los bienes serán inventariados, conforme al Reglamento de Bienes del Sector Público y se sujetarán a las disposiciones legales y reglamentarias pertinentes.

En este punto cabe señalar que la Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas establece que tratándose de bienes inmuebles se protocolizará copia certificada de la sentencia para que sirva de título, que se inscribirá en el Registro de la Propiedad. Estos inmuebles podrán ser vendidos mediante el proceso establecido para el efecto siempre que la autoridad competente declare el **comiso y venta** del mismo.

### **4.2 Descripción de las actividades que se ejecutan en el depósito de los bienes incautados entregados al CONSEP Manabí**

Previo a entrar a describir las actividades, se partirá por identificar los diferentes tipos de procesos aplicables en el depósito de bienes incautados por delitos de narcotráfico.

#### A) RECEPCIÓN DE BIENES MUEBLES

- i. Recepción de Bienes Muebles, cuando estos no son parte de un inmueble incautado.
- ii. Recepción de Bienes Inmuebles y de los Bienes Muebles que son parte del inmueble incautado.

B) CUSTODIA, MANTENIMIENTO Y CONSERVACIÓN DE BIENES EN DEPÓSITO

C) SUPERVISIÓN Y CONTROL DE BIENES EN DEPÓSITO

D) VENTA DE BIENES MUEBLES EN DEPÓSITO

E) BAJA DE BIENES EN DEPÓSITO

F) ENTREGA PROVISIONAL A INSTITUCIONES DEL ESTADO O SIN FINES DE LUCRO, DE LOS BIENES EN DEPÓSITO.

G) RESTITUCIÓN DE LOS BIENES ENTREGADOS EN DEPÓSITO

Una vez enunciados los procesos inherentes al depósito de bienes, a continuación se describen los procedimientos según el estado actual de los mismos.

**A.I) PROCEDIMIENTO: RECEPCIÓN DE BIENES MUEBLES, CUANDO ESTOS NO SON PARTE DE UN INMUEBLE INCAUTADO.**

<b>Paso</b>	<b>Responsable</b>	<b>Actividad/Tarea</b>	<b>Documento de trabajo</b>
1	Especialista de Bienes	Recpta y verifica la documentación proveniente de la Policía Antinarcóticos, que debe estar conformada por: <ul style="list-style-type: none"> <li>• El parte policial, del que forma parte integrante el</li> </ul>	

		<p>acta de inventario de los bienes aprehendidos.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La Orden de depósito emitida por Juez competente de incautación.</li> </ul>	
2		Analiza el expediente y constata físicamente los bienes a recibir tomando como base de información el acta de aprehensión	Acta de Entrega Recepción de Bienes en Depósito
3		Embala, etiqueta y almacena en bodega los bienes recibidos en depósito. Los bienes no son codificados.	

Fuente: Entrevistas con los responsables del proceso  
Elaborado: Autora de la Tesis

## **A.II) PROCEDIMIENTO: RECEPCIÓN DE BIENES INMUEBLES Y DE LOS BIENES MUEBLES QUE SON PARTE DEL INMUEBLE INCAUTADO.**

<b>Paso</b>	<b>Responsable</b>	<b>Actividad/Tarea</b>	<b>Documento de trabajo</b>
1	Especialista de Bienes	<p>Recepta y verifica la documentación proveniente de la Policía Antinarcoóticos, que debe estar conformada por:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• El parte policial, del que forma parte integrante el acta de inventario de los bienes aprehendidos.</li> <li>• La Orden de depósito emitida por Juez competente de incautación.</li> </ul>	
2		Se traslada al lugar donde está	

		asentado el inmueble incautado a efectos de realizar una inspección y determinar las necesidades de guardianía, seguridad e identificar el espacio físico que se utilizará como bodega.	
3		De ser necesario, efectúa el presupuesto de gasto y gestiona el mismo a fin de obtener el financiamiento para las adecuaciones requeridas en inmueble incautado, a fin de proveer las condiciones de seguridad interna y conservación de los bienes.	
4		Requiere a la Dirección Nacional Administrativa los puntos de guardianía y demás recursos que sean necesarios para garantizar el depósito adecuado de los bienes a recibir.	
5		Una vez que han sido atendidos los requerimientos de recursos planteados, se traslada al inmueble aprehendido a fin de iniciar el proceso efectivo de depósito de los bienes. La primera tarea, consiste en instalar los puntos de guardianía, previamente autorizados por la Dirección Nacional Administrativa. Se	

		hace entrega de los cuadernos de bitácora a los guardias instalados.	
6		Analiza el expediente y constata físicamente los bienes muebles a recibir tomando como base de información el acta de aprehensión. En esta actividad participan los guardias asignados y el Supervisor de la empresa de guardianía, quien suscribe las actas de entrega recepción de los bienes en depósito, por las cuales comparte la responsabilidad por la custodia de los bienes dejados dentro de inmueble y el inmueble en sí mismo.	Acta de Entrega Recepción de Bienes en Depósito
7		Embala, etiqueta y almacena dentro del mismo inmueble, en un lugar que preste las condiciones de seguridad, conservación y espacio.. De ser necesario, previamente se habrán efectuado las adecuaciones al espacio físico que se utilizará como bodega. Los bienes no son codificados.	
8		Levanta un acta que contenga las característica y descripción de cada una de las partes del inmueble y sus	Acta de Entrega Recepción de Bienes

		correspondientes anexos	Inmuebles en Depósito y Anexos
9		Sella las puertas del inmueble que den acceso a áreas internas que no requieran supervisión diaria y permanente de los guardias de seguridad ni obsten el paso hacia áreas cuyo acceso se daba mantener	

Fuente: Entrevistas con los responsables del proceso  
Elaborado: Autora de la Tesis

## B) PROCEDIMIENTO: CUSTODIA, MANTENIMIENTO Y CONSERVACIÓN DE BIENES EN DEPÓSITO

Paso	Responsable	Actividad/Tarea	Documento de trabajo
1	Especialista de Bienes	Cuando se conoce de daños en algún bien inmueble o mueble en depósito, que entrañe una situación de riesgo material, económico, ambiental o humano, se procede a efectuar una inspección para valorar el costo de dicha reparación y se formula un mini proyecto en el que se justifica el requerimiento de recursos para financiar la reparación, el mismo que es remitido a la Dirección Nacional Administrativa.	

2		Si se obtiene la aprobación del mini proyecto presentado, se procede a la reparación de los daños o averías. De no haber tal aprobación, se procura buscar otro canal de financiamiento, hasta tanto el problema se mantiene sin solución.	
---	--	--	--

Fuente: Entrevistas con los responsables del proceso  
Elaborado: Autora de la Tesis

### C) PROCEDIMIENTO: SUPERVISIÓN Y CONTROL DE BIENES EN DEPÓSITO:

Se realizan inspecciones esporádicas a los inmuebles, con la finalidad de evitar sustracciones provenientes de los guardias de seguridad que custodian el bien.

NO APLICA PROCEDIMIENTO ESPECÍFICO.

### D) PROCEDIMIENTO: VENTA DE BIENES MUEBLES EN DEPÓSITO

Paso	Responsable	Actividad/Tarea	Documento de trabajo
1	Especialista de Bienes	Identifica los bienes muebles que estén en condiciones de venta, aplicando la política institucional de vender todos los bienes muebles que sea posible, en virtud de que el Estado no puede absorber el costo de seguridad y mantenimiento adecuado que los mismos requieren, lo que conlleva su depreciación acelerada.	
		Presenta ante el Director Regional el informe de los bienes muebles que están en condiciones de venta	

2	Director Regional	Aprueba los bienes muebles que serán objeto de venta y dispone el inicio del proceso de venta de los bienes muebles con arreglo a las disposiciones legales y reglamentarias pertinentes	
3	Especialista de Bienes	Coordina los trámites inherentes al proceso de venta de los bienes muebles y participa en la comisión de venta como delegada del CONSEP	
4	Director Regional	Informa a la Dirección Nacional de Bienes en Depósito los resultados de las gestiones realizadas.	

Fuente: Entrevistas con los responsables del proceso  
Elaborado: Autora de la Tesis

### E) BAJA DE BIENES EN DEPÓSITO

Paso	Responsable	Actividad/Tarea	Documento de trabajo
1	Especialista de Bienes	Identifica los bienes que por su estado de obsolescencia, descomposición, destrucción, avería o deterioro sean inservibles, es decir, no sean susceptibles de utilización conforme a su naturaleza, a fin de elaborar un informe y proponer su baja.	
2	Secretario Ejecutivo	Aprueba los bienes muebles que serán dados de baja y dispone el inicio del proceso con la designación de la comisión que	

		participará en la baja de los bienes	
3	Especialista de Bienes	Impulsa el proceso de baja de los bienes autorizados por el Secretario Ejecutivo y prepara las actas de baja de los bienes con los respectivos anexos fotográficos que respalden el proceso.	Acta de baja de bienes muebles
4	Director Regional	Informa al Secretario Ejecutivo las gestiones realizadas y remite las actas legalizadas por la comisión nombrada para el efecto.	

Fuente: Entrevistas con los responsables del proceso  
Elaborado: Autora de la Tesis

#### F) ENTREGA EN COMODATO A INSTITUCIONES DEL ESTADO O SIN FINES DE LUCRO, DE LOS BIENES EN DEPÓSITO.

Paso	Responsable	Actividad/Tarea	Documento de trabajo
1	Entidad Pública o Sin Fines de Lucro	Presenta solicitud de entrega de bienes en comodato	
2	Director Regional	Solicita informe al Responsable de la Unidad de Administración de Bienes en Depósitos, para conocer el estado de los bienes solicitados	
3	Especialista de Bienes	Emite informe sobre el estado de los bienes solicitados	
4	Director Regional	Recibe informe preparado por el Responsable de la Unidad de Administración de Bienes en Depósito y remite al Secretario	

		Ejecutivo del CONSEP quien solicita criterio jurídico sobre la pertinencia de suscribir convenio de comodato.	
5	Secretario Ejecutivo	De existir informe favorable de parte de la Unidad de Asesoría Jurídica, gestiona ante el Consejo Directivo la aprobación del convenio de comodato.	
	Secretario Ejecutivo	Dispone a la Dirección Nacional de Bienes en Deposito realice el requerimiento de la documentación pertinente, gestione el cumplimiento de los requisitos previos y elabore el convenio de comodato.	
6	Especialista de Bienes	Contando con el convenio de comodato debidamente suscrito procede a efectuar la entrega provisional del bien solicitado en Comodato y levanta y legaliza la correspondiente acta	Acta de Entrega – Recepción para entregar bienes en comodato.
7	Especialista de Bienes	Cada cuatro meses (abril, agosto y diciembre) se efectúan inspecciones para verificar el estado del conservación del bien	Informes de inspección de comodato
8	Director Regional	Remite a la Dirección Nacional de Bienes los informes de inspección con las observaciones, conclusiones y recomendaciones, donde se realizan las gestiones pertinentes.	

Fuente: Entrevistas con los responsables del proceso  
Elaborado: Autora de la Tesis

## G) RESTITUCIÓN DE LOS BIENES ENTREGADOS EN DEPÓSITO

<b>Paso</b>	<b>Responsable</b>	<b>Actividad/Tarea</b>	<b>Documento de trabajo</b>
1	Interesados-Propietarios	Presenta en el CONSEP copias debidamente foliadas y certificadas por la Secretaria del Juzgado o Tribunal que emite la orden de cesar las medidas cautelares, de las piezas procesales que correspondan.	
2	Área de Documentación y Archivo	Recepta documentación y deja sentada la constancia de la recepción de los documentos	
3	Director Regional	Avoca conocimiento del trámite y solicita al Responsable de la Unidad de Administración de Bienes le informe si el bien o bienes cuyo reintegro se solicita se encuentra(n) en Depósito	
4	Especialista en Bines	Prepara un informe en el que hace constar la fecha desde que el bien está en custodia del CONSEP, a que causa penal corresponde, caso CONSEP asignado, Juzgado en el que se ventila la causa, nombre de los sindicatos, Instrucción Fiscal, Informe Policial y otras novedades de ser el caso.	
	Director Regional	Recibe informe preparado por el Responsable de la Unidad de Administración de Bienes en Depósito y solicita criterio jurídico	

		sobre la pertinencia de proceder con el reintegro.	
5	Asesoría Jurídica	Emite pronunciamiento requerido por el Director Regional	
6	Director Regional	De existir informe jurídico favorable, dispone al Responsable de la Unidad de Administración de Bienes en Depósito que proceda con el reintegro. Si el informe es negativo oficia al interesado sobre los cambios o requerimientos que debe de cumplir o solicitar en el Juzgado o Tribunal.	
7	Especialista de Bienes	Prepara las Actas de Entrega Recepción, la misma que es legalizada al momento de la restitución del bien	Acta de Entrega Recepción para restitución de Bienes
8	Director Regional	Remite actas de restitución a la Dirección Nacional de Bienes en Depósito.	

Fuente: Entrevistas con los responsables del proceso  
Elaborado: Autora de la Tesis

### **4.3 Análisis crítico de las debilidades y deficiencias en el depósito de bienes incautados y su repercusión en la propiedad de terceros**

Como corolario de los diferentes aspectos doctrinales, normativos, organizacionales, administrativos y presupuestarios revisados, analizados y evaluados a lo largo del presente trabajo de investigación, se han identificado las debilidades y deficiencias en el proceso de depósito de bienes incautados por delitos de narcotráfico y a partir

de estas han formulado propuestas orientadas a la mejora y optimización del proceso.

Para la identificación de tales debilidades y deficiencias se ha centrado la atención y evaluación en la normativa, procedimientos, actividades o actos que favorecen el menoscabo del derecho a la propiedad de los titulares de los bienes incautados porque afectan o no garantizan su adecuado control, conservación, mantenimiento, seguridad, protección, inversión y restitución, tal como se describe a continuación:

- En razón de las limitaciones presupuestarias, existe gran restricción en la dotación de recursos de guardianía, lo que obliga a la reducción del número de guardias, en detrimento de la seguridad de los bienes.
- Las limitaciones presupuestarias y la falta de agilidad en los trámites administrativos, dilata la adecuación de los espacios que se utilizarán como bodega de los bienes en depósito así como la implementación de guardias de seguridad. Es así que hasta que no se atiendan los requerimientos planteados no se procede a cumplir con la disposición de depósito proveniente del Juez competente, lo que conlleva que la Policía Nacional mantenga bajo su resguardo los bienes incautados, utilizando para ello elementos policiales, quienes se distraen de sus labores propias afectando la programación de actividades de dicha institución, lo que permanente merece los reclamos de esa entidad dirigidos al CONSEP de forma escrita como verbal vía telefónica.

Por su parte, los propietarios de los bienes aprehendidos también se ven afectados por la falta de ejecución de la orden de depósito porque el organismo técnico y operativo competente, no asume la responsabilidad directa y total del custodio, protección, mantenimiento y control de los bienes aprehendidos.

Como hemos visto, el desfase que se produce entre la aprehensión de parte de la Policía y el depósito por parte del CONSEP entraña riesgos y afectación a la

propiedad, situación que mejoraría sustancialmente si se desconcentrara la potestad de ordenar ciertos gastos de la Dirección Nacional a los Directores Regionales.

- En el punto anterior se analizaba que el tiempo que transcurre desde que los bienes son aprehendidos por la Policía hasta que el CONSEP asume su depósito, de forma general, entraña riesgos para la propiedad de terceros, mas dicho riesgo es mayor en cierto tipo de bienes, como es el caso de las fábricas, cuyo abandono o falta de operación y mantenimiento, puede ocasionar que las máquinas y equipos sufran una descomposición acelerada. La situación particular de las fábricas aprehendidas e incautadas es más delicada aún, porque su arrendamiento debe subastarse ejecutando procedimientos administrativos engorrosos y demorados, que inician con la contratación de un estudio para estimar el canon de arrendamiento en función de la capacidad potencial de producción, mercado, condiciones de la infraestructura y demás factores que se deben valorar; con el agravante que la incertidumbre del tiempo de tenencia de los bienes, disminuye el interés de terceros en el arrendamientos de las fabricas incautadas, puesto que su uso y explotación no puede convenirse por períodos largos ya que está sujeto a la decisión de los jueces.
- Por falta de disponibilidad de recursos para el adecuado mantenimiento de los bienes en depósito, se opta por acciones coyunturales que tienen efectos colaterales. Un ejemplo de esta situación, son los inmuebles que tienen piscina, a las cuales se les evacua el agua para evitar el costo de tratamiento de las misma, con el consiguiente efecto de que la estructura y cerámica se cuarteán y corroe, afectándose la valoración del bien.

Así también, cuando se presentan situaciones emergentes, estas se resuelven buscando las alternativas más ágiles y económicas para solventar el problema inmediato, sin considerar el menoscabo que se causa al inmueble. Por ejemplo, cuando se detectan filtraciones o fuga de agua, la acción de solución consiste en sellar o bloquear las tomas dejando inhabilitado el servicio de distribución de

agua, alternativas que se aplican también en consideración al tiempo que tarda el trámite administrativo para la adquisición del servicio.

- La falta de recursos económicos para atender las actividades y requerimientos de conservación, seguridad, mantenimiento, reparación y control de los bienes, obliga a las autoridades a optar por la venta de los mismos, para eliminar los riesgos de su deterioro y favorecer la relación costo-beneficio de su administración. No obstante, en muchos casos, pese a contar con informes periciales que precian justamente los bienes, estos deben ser subastados muy por debajo de su valor real, en razón de que durante todas las fases del proceso de venta no existen postores dispuestos a pagar el valor establecido en cada uno de los señalamientos. La pérdida en la negociación de los bienes, finalmente la asume su propietario, quien recibirá como valor de reposición el que haya sido pagado por el postor, en el supuesto de que reciba sentencia absolutoria o la autoridad competente lo considere como un tercero perjudicado.
- La autorización de adquisiciones para los trámites inherentes a la administración de los bienes en depósitos está concentrada en autoridades de la dirección central, lo que vuelve más lento y engorroso su flujo.
- No se codifican los bienes en depósito porque no se cuenta con el equipo informático, conexiones de redes, servicio de internet y máquina impresora que emite el marbete que se adhiere al bien en las instalaciones de la bodega. La falta de codificación dificulta los procesos de toma de inventario y auditoría, y en forma general los procesos de control, aspecto que es indispensable para garantizar el adecuado manejo de los bienes en depósito. Esta debilidad puede ser subsanada con la inversión de pocos recursos, mientras que su beneficio es alto.
- En el proceso de aprehensión que ejecuta la Policía Nacional se retienen bienes que no agregan ningún valor al proceso, ya que no tienen significancia económica ni aportan como evidencia para el juzgamiento del presunto

infractor, tales como objetos personales, utensilios de cocina o bienes totalmente inservibles por su estado de descomposición, destrucción u obsolescencia.

Los bienes inservibles son sometidos a procesos de baja, que demandan tiempo y recursos, sin que hayan cumplido el objetivo de aportar como evidencia al proceso de juzgamiento y/o constituirse en un aval para garantizar el resarcimiento del daño causado en caso de que el presunto infractor sea declarado culpable. En buena medida, esta carga operativa y la pérdida de recursos económicos podría atenuarse si se aplicaran criterios técnicos en el proceso de aprehensión.

- La administración de los bienes dados en comodato es deficiente en el 80% de los casos<sup>5</sup>, ya que no existe responsabilidad efectiva por parte de las instituciones que reciben provisionalmente estos bienes, cuyas autoridades permiten su deterioro o destrucción por falta de mantenimiento, reparación, uso desmedido y/o sobre explotación. Si bien las instituciones beneficiarias del comodato rinden una garantía, cuando por incumplimiento del comodatario se requiere su ejecución, se debe seguir un proceso judicial ordinario que toma años y consecuentemente se dilata la recuperación ya que mientras el CONSEP no se encuentre satisfecho con el estado de bien a recuperar no procede a su recepción. Finalmente, el gran afectado en todo este proceso termina siendo el titular del bien que pese a gozar de sentencia absolutoria no puede recuperar la facultad dispositiva y tenencia de sus bienes.
- El CONSEP responde ante los propietarios, por los bienes que consten en el acta de entrega recepción de depósito que corresponde a los bienes recibidos físicamente, no obstante, es frecuente que exista desfase entre el inventario de los bienes aprehendidos por la Policía Nacional y los entregados al CONSEP en depósito, sin que haya la preocupación de ninguna organismo del estado de

---

<sup>5</sup> CONSEJO NACIONAL DE CONTROL DE SUSTANCIAS ESTUPEFACIENTES Y PSICOTRÓPICAS REGIONAL MANABÍ. INFORME DE INSPECCION DE COMODATO AGOSTO/2012

hacer seguimiento o establecer responsabilidades o esclarecer las causas de dicho desfase.

- Para lograr la restitución de los bienes incautados en los casos en los que el Juez haya ordenado el cese de las medidas cautelares, los interesados deben cancelar considerables costos en los tribunales y juzgados para obtener la extensa documentación que solicita el CONSEP y en muchas ocasiones necesitan efectuar la contratación de un abogado, lo que encarece aún más los costos y retrasa la recuperación del bien.
- El personal del CONSEP no recibe capacitación sistemática y continua para potenciar sus capacidades y destrezas y actualizar sus conocimientos. El proceso de capacitación es especialmente necesario en el caso de los depositarios administradores, quienes deben ejecutar actividades multidisciplinarias y complejas, que van desde lo más elemental y básico como organizar el espacio físico de las bodegas hasta la toma de inventario de bienes, que por su naturaleza y características, requieren de conocimientos técnicos y especializados para identificarlos, evaluarlos y confrontarlos versus los datos registrados en el acta de aprehensión; tal es el caso de las maquinarias y equipos de las fábricas, partes y piezas de barcos, etc. Pese a que internamente la institución no cuenta con personal calificado para inventariar adecuadamente este tipo de bienes, tampoco se solicita la contratación externa por el tiempo que conlleva la aprobación del gasto y la falta de profesionales que cumplan con los requisitos documentales que se exigen para la adquisición del servicio; situación que genera un alto riesgo de imprecisión y error en la toma de inventario inicial y levantamiento de acta, que constituyen la base de información para el control de los bienes en depósitos.
- No existe adecuada complementariedad y coordinación de la gestión de la Policía Antinarcóticos previo a la incautación con las otras instituciones del estado encargadas de la prestación de los servicios públicos. Tal es el caso de la Corporación Nacional de Electricidad, que efectúa el corte de energía eléctrica en los inmuebles que no están al día en el pago, sin considerar que se encuentran aprehendidos. La suspensión del servicio de energía eléctrica

provoca, en muchos casos, la descomposición y/o deterioro de los bienes en proceso de producción o productos terminados perecibles así como la inseguridad de las instalaciones por el estado de obscuridad.

En el momento en que el CONSEP asume la administración del bien, en muchas ocasiones existen valores elevados pendiente de cancelar por consumo de energía eléctrica con anterioridad a la incautación, lo que también conlleva al corte del servicio. No se han instrumentado acuerdos ni convenios que permitan un tratamiento especial para estos casos, sino que existe la expectativa de parte de la empresa eléctrica que se cancele el consumo de forma regular por parte del CONSEP en su calidad de ente responsable de la administración del inmueble con la dificultad que esta última no cuenta con presupuesto suficiente para ello. Estas complicaciones disminuyen las posibilidades de arrendar el inmueble a costo de mercado.

- La ineficiencia en la administración de justicia, caracterizada por casos acumulados, falta de infraestructura, discrecionalidad administrativa y procesal, complejidad, rigidez y ritualismo en los trámites judiciales, y falta de profesionalismo de los funcionarios, provoca que los procesos de juzgamiento sean extremadamente lentos; afectando con ello el derecho de la propiedad de terceros, ya que mientras no se resuelva judicialmente el caso, se mantiene sustraída la facultad dispositiva y administrativa de los bienes.

Con la descripción de las debilidades e ineficiencias de los procedimientos inherentes al depósito de bienes aprehendidos e incautados se evidencia de forma objetiva y gráfica los riesgos en su control, protección, seguridad, conservación, mantenimiento, inversión y restitución; lo que comporta para los titulares sobreseídos o absueltos de culpa una severa afectación en su derecho de recuperar y disponer de los bienes con un valor adquisitivo equivalente al que tenían cuando fueron sustraídos de su facultad dispositiva y administrativa, menoscabando con ello su capacidad patrimonial y por ende **vulnerando el derecho fundamental a la propiedad** consagrado en la Carta Magna.

Lo anterior entraña un alto riesgo para el estado de enfrentar demandas de indemnización de daños y perjuicios conforme lo prevé la Constitución de la

República en su artículo 11 numeral 9 y la Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas en el último párrafo del artículo 112 que señala: *“Procederá la acción de indemnización por daños y perjuicios a que hubiere lugar”*; riesgo que debe ser minimizando adoptando medidas orientadas a hacer eficientes los procedimientos inherentes al proceso de aprehensión e incautación de bienes por delitos de narcotráfico, de conformidad a la propuesta que se formula en el apartado siguiente.

#### **4.4 Propuesta de mejora de los procedimientos existentes**

No puede admitirse como práctica regular que para castigar el delito de narcotráfico, se atropelle y menoscabe el derecho a la propiedad de las personas a través de la aplicación de procedimientos ineficientes, que dan lugar al deterioro y destrucción de los bienes incautados, configurando un alto riesgo para el Estado de reclamos de indemnizaciones por daños y perjuicios.

En tal sentido, tomando como base el análisis crítico de las deficiencias y debilidades del proceso que se formuló en el apartado anterior, es pertinente desarrollar una propuesta orientada a la mejora y optimización del proceso de aprehensión e incautación de bienes por delitos de narcotráfico.

En primer término, se señala que por el nivel de problemas existentes la propuesta implica cambios estructurales y de largo aliento; cambios que no serán efectivos y eficientes sino se identifica la causa raíz de los problemas.

En este contexto, de inicio es menester reconocer que el proceso de administración de los bienes aprehendidos e incautados **siempre será complejo y costoso para el Estado** porque hacerlo de manera adecuada implica la asignación de importantes recursos económicos, materiales, humanos y tecnológicos orientados a garantizar su adecuada seguridad, protección, conservación, mantenimiento, reparación, control, inversión y reintegro. De ahí la necesidad que todas las fases del proceso, desde su nacimiento, sean asumidas con gran sentido de responsabilidad por parte de los ejecutores.

Un análisis profundo y concienzudo de la causa raíz de los problemas en la administración de los bienes incautados, conduce a cuestionar como primer punto la efectividad de las incautaciones. Tomando como referencia la Regional Manabí, en el período comprendido entre los años 2006 al 2011, se conoce que aproximadamente el 95% de los bienes en depósitos fueron restituidos ya sea a los presuntos infractores quienes resultaron sobreseídos o absueltos o a terceras personas que no figuraban como involucradas ni relacionadas con el delito y acreditaron documentalmente ser los titulares de los bienes<sup>6</sup>. Un caso muy recurrente y que sirve para graficar lo señalado es el de los vehículos cuya titularidad por parte de terceros se justifica a través de actos de traspaso de dominio de fechas anteriores al suceso delictivo imputado, sin que sea posible cuestionar u objetar dicho argumento, lo que dejar ver una evidente debilidad en el sistema de registro de datos.

Este indicador (95%) es absolutamente alarmante, porque revela que la incautación de los bienes en la gran mayoría de veces termina siendo infructífera e inútil ya que no cumple su propósito de aportar como prueba ni garantizar al resarcimiento de los daños causados en los delitos de narcotráficos, lo que sugiere la necesidad de estudiar de forma profunda las causas de este particular resultado, respecto del cual caben algunas hipótesis:

- Inadecuada e insuficiente inteligencia, investigación y planificación de los crímenes de narcotráfico y los operativos de captura.
- Inadecuada e indebida sustanciación y juzgamiento de los delitos de narcotráfico.
- Vicios en la normativa y en los procedimientos de las entidades encargadas de los registros que permiten la manipulación de documentos y datos para hacer figurar como titulares de los bienes a terceras personas.

Del análisis anterior se colige que la base para la optimización del proceso de depósito de bienes incautados es la ejecución de un estudio orientado a establecer las causas de la falta de efectividad de las incautaciones y la determinación de

---

<sup>6</sup> CONSEJO NACIONAL DE CONTROL DE SUSTANCIAS ESTUPEFACIENTES Y PSICOTRÓPICAS REGIONAL MANABÍ. INFORME EJECUTIVO. JUNIO 2011

alternativas para revertir el indicador actual, lo que supondría, como producto de fondo, una depuración y liberación de la carga presente y crearía condiciones para una actuación más eficiente y eficaz, dada la concomitante disminución de la demanda de recursos humanos, materiales y económicos.

Sin perjuicio de lo anterior, como se analizó en detalle en el apartado precedente, existen aspectos normativos, administrativos y organizativos que pueden y deben modificarse y mejorarse, lo que supone un aporte al proceso en el inmediato plazo, al respecto se propone:

- Desconcentrar la toma de decisiones sobre adquisiciones de bienes y servicios a favor de los directivos regionales a fin de imprimir mayor fluidez, intermediación y agilidad al procedimiento.
- Simplificar los procedimientos contractuales requeridos para la adecuada administración de los bienes en depósito, considerándoles como emergentes y clasificarles bajo el régimen de contratación directa. Propuesta que se justifica por cuanto resulta imposible predecir en qué fecha y circunstancias se producirá la incautación de bienes, es así que lo imprevisto del suceso y lo emergente de su atención, no permiten entrar en un proceso contractual ordinario ni general sino que justifica un tratamiento de régimen de excepción para garantizar su efectividad y oportunidad.
- Sobre la base del análisis efectuado al recurso humano de la Regional Manabí, se sugiere su capacitación continua y sistemática así como la contratación de asesoría externa de técnicos especialista para la toma de inventario de bienes que por su naturaleza y características requieren de conocimientos técnicos y especializados para identificarlos y evaluarlos; a fin de garantizar la pertinencia, veracidad, propiedad y precisión de la información levantada.
- Coordinación interinstitucional con las entidades públicas, especialmente las encargadas de la prestación de servicios públicos, a fin de aunar esfuerzos para optimizar recursos y evitar daños y perjuicios a los bienes en depósitos.

- Formular un estudio profundo de los costos que conlleva la adecuada administración de los bienes en depósito, a efectos de presentar una propuesta técnica que sustente el incremento de las asignaciones presupuestarias para la dotación de guardia de seguridad, adecuación de espacios de almacenamiento de los bienes incautados y ejecución del plan mantenimiento y reparación de los bienes, proponiendo que el incremento del presupuesto de gasto se financie con la redistribución de los ingresos señalados en los artículos 106 y 107 de la Codificación de la Ley de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicas, incrementando la participación del CONSEP.

Se considera que la implementación de las propuestas señaladas ciertamente dará como resultado la mejora y optimización del proceso de administración de los bienes en depósito toda vez que estas nacen de un análisis objetivo de las debilidades y deficiencias identificadas en el mismo. La apuesta final es que al optimizar el proceso de administración de los bienes se disminuya el riesgo de afectación a la propiedad de terceros y concomitantemente se reduzcan las probabilidades de reclamos al estado por daños y perjuicios.

## CONCLUSIONES

1. El análisis criterio de la normativa realizado dentro del presente trabajo de investigación permite concluir que la incautación de bienes por presuntos delitos de narcotráfico es una acción constitucional, legal y legítima, toda vez que se inscribe dentro de las medidas precautelatorias que adopta el Estado con la finalidad de proteger y garantizar el resarcimiento de los daños causados a la sociedad en los ámbitos de salud y seguridad.

No obstante de reconocer que la incautación de bienes es una medida legal, se enfatiza que si la administración de dichos bienes por parte del organismo técnico encargado de su depósito no se efectúa de forma eficaz y eficiente, existe un alto riesgo de que se produzca la afectación a la propiedad de terceros, lo que implicaría la vulneración de un derecho fundamental.

2. La Constitución de la República en el artículo 11 numeral 9 establece la obligación del Estado de reparar las violaciones a los derechos de los particulares y la Ley de Sustancias, Estupefacientes y Psicotrópicas en su artículo 112 señala que procederá la acción de indemnización por daños y perjuicios a que hubiere lugar.

Las normas citadas constituyen la base jurídica para sustentar la responsabilidad extracontractual del estado frente a las acciones u omisiones de los servidores en el ejercicio de la potestad pública por las cuales se cause daño a los particulares. En este contexto, se debe tener en cuenta que cuando se produce la aprehensión e incautación de los bienes se sustrae de sus titulares la facultad dispositiva y administrativa pasando ésta a manos del Estado a través del CONSEP como organismo técnico executor. De lo citado se colige que al asumir el Estado la administración de los bienes incautados, los daños y perjuicios causados en dicho proceso deben ser reparados por este, siempre que se configure la responsabilidad, con la concurrencia de los elementos: acción u omisión, daño causado, y la relación de causalidad entre ambos.

3. Del análisis crítico efectuado al proceso actual de depósito de los bienes incautados por delitos de narco tráfico, se colige que existen severas debilidades y deficiencias que involucran aspectos normativos, administrativos, presupuestarios y organizacionales, que suponen un alto riesgo de control, protección, seguridad, conservación, mantenimiento, inversión y restitución de los bienes.

Esta situación comporta para los titulares sobreseídos o absueltos de culpa una severa afectación en su derecho de recuperar y disponer de los bienes con un valor adquisitivo equivalente al que tenían cuando fueron sustraídos de su facultad dispositiva y administrativa, menoscabando con ello su capacidad patrimonial y por ende **vulnerando el derecho fundamental a la propiedad** consagrado en la Carta Magna, lo que finalmente entraña un alto riesgo para el estado de enfrentar demandas de indemnización de daños y perjuicios conforme lo prevén la Constitución y la ley de la materia.

4. Tomando como referencia la Regional Manabí, en el período comprendido entre los años 2006 al 2011, se conoce que aproximadamente el 95% de los bienes en depósitos fueron restituidos ya sea a los presuntos infractores quienes resultaron sobreseídos o absueltos o a terceras personas que no figuraban como involucradas ni relacionadas con el delito y acreditaron documentalmente ser los titulares de los bienes. Este indicador, sin lugar a dudas devela como una causa estructural de la deficiente administración de los bienes en depósito la falta de efectividad y acierto de la incautación, lo que supone la necesidad de estudiar a fondo esta situación con miras a revertirla, para generar condiciones que favorezcan la depuración y liberación de carga presente que infructíferamente consume gran cantidad de esfuerzos y recursos.

## RECOMENDACIONES

1. Que se implementen las propuestas señaladas en el apartado 4.4 “Propuesta de mejora de los procedimientos existentes” en las que se abordan aspectos organizativos y administrativos, a fin de lograr una mejora y optimización del proceso de administración de bienes incautados en el plazo inmediato, disminuyendo con ello los riesgos de afectación a la propiedad, que constituye un derecho fundamental y por lo tanto debe estar garantizado por el Estado. Entre las propuestas recomendadas se encuentran:
  - Simplificar los procedimientos contractuales requeridos para la adecuada administración de los bienes en depósito, considerándoles como emergentes y clasificarlos bajo el régimen de contratación directa. Propuesta que se justifica por cuanto resulta imposible predecir en qué fecha y circunstancias se producirá la incautación de bienes, es así que lo imprevisto del suceso y lo emergente de su atención, no permiten entrar en un proceso contractual ordinario ni general sino que justifica un tratamiento de régimen de excepción para garantizar su efectividad y oportunidad.
  - Capacitar de forma continua y sistemáticas al personal de la entidad y contratar la asesoría externa de técnicos especialista para la toma de inventario de bienes que por su naturaleza y características requieren de conocimientos técnicos y especializados para identificarlos y evaluarlos; a fin de garantizar la pertinencia, veracidad, propiedad y precisión de la información levantada
2. Que se formule un estudio tendiente a establecer las causas que dan lugar al alto índice (95%) de restitución de los bienes incautados, ya que este refleja una total falta de eficacia y efectividad del proceso y supone la generación de una carga de trabajo infructífera en la que se desgasta gran cantidad de recursos y esfuerzos.

Los resultados del presente trabajo de investigación permiten recomendar que en el estudio sugerido, se analicen a profundidad los siguientes aspectos desencadenantes en la restitución de los bienes incautados:

- Procedimiento de inteligencia e investigación de los crímenes de narcotráfico y planificación de los operativos de captura; toda vez que el índice de restitución de bienes podría significar que la etapa de investigación es altamente fallida.
  - Sustanciación y juzgamiento de los delitos de narcotráfico; en razón de que se percibe el riesgo de un manejo discrecional de los procesos judiciales, de tal suerte que estos no se estén apegando estrictamente a la ley sino que respondan a intereses particulares.
  - Proceso de registros de datos públicos; a fin de validar la confiabilidad, veracidad y precisión del registro de datos públicos, que son fundamentales para determinar la titularidad de los bienes incautados.
3. Apoyar el fortalecimiento del Sistema Nacional de Registro de Datos como alternativa para organizar, regular, sistematizar e interconectar la información, pues como se ha evidenciado la vulneración de los datos de tenencia de algunos bienes constituye una debilidad que permite esconder al verdadero titular de los bienes.

## BIBLIOGRAFIA

- CABANELLAS DE TORRES, GUILLERMO, EDICIÓN 1997: “DICCIONARIO JURIDICO ELEMENTAL” (EDICION 1997)
- CODIGO PENAL Y CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO PENAL
- CONSTITUCIÓN DEL ECUADOR
- DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA, “PEQUEÑO LAROUSSE ILUSTRADO” (EDICION 1998)
- LEY DE SUSTANCIAS ESTUPEFACIENTES Y PSICOTROPICAS, CODIFICACION
- REGLAMENTO PARA LA APLICACIÓN DE LA LEY SOBRE SUSTANCIAS ESTUPEFACIENTES Y PSICOTRÓPICAS
- REGLAMENTO DE DEPÓSITO DE BIENES APREHENDIDOS E INCAUTADOS ENTREADOS AL CONSEP
- ESTATUTO ORGÁNICO POR PROCESOS DEL CONSEJO NACIONAL DE CONTROL DE SUSTANCIAS ESTUPEFACIENTES Y PSICOTRÓPICAS, CONSEP
- MANUAL DE CLASIFICACIÓN DE PUESTOS DEL CONSEJO NACIONAL DE CONTROL DE SUSTANCIAS ESTUPEFACIENTES Y PSICOTRÓPICAS, CONSEP
- LEY ORGÁNICA DE LA CONTRALORIA GENERAL DEL ESTADO
- GUERRA RAMOS CARLOS MANUEL, PRIMERA EDICIÓN, TEXTO GUÍA RESPONSABILIDAD CONTRACTUAL Y EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO

- RESTREPO MEDINA, MANUEL ALBERTO, (2003); EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS BIENES INCAUTADOS POR DELITOS DE NARCOTRÁFICO EN ACCIONES DE EXTINCIÓN DE DOMINIO DESDE LA PERSPECTIVA DEL ANÁLISIS ECONÓMICO DEL DERECHO.

## **ANEXO**

### **1. TEMA:**

**EL DETERIORO DE LOS BIENES INCAUTADOS POR DELITOS ESTABLECIDOS EN LA LEY DE SUSTANCIAS, ESTUPEFACIENTES Y PSICOTRÓPICAS Y LA RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO POR LOS DAÑOS Y PERJUICIOS CAUSADOS A TERCEROS.**

#### **1.1 Problematización.**

En la última década, como producto del alto índice de actividades ilícitas en torno a delitos en materia de comercio, expendio, industria, fabricación, refinación, transformación, extracción, reparación, producción, importación, exportación, prescripción, posesión, suministro, almacenamiento, transporte, corretaje y toda forma y uso de las sustancias estupefacientes y psicotrópicas, así como de sus derivados, sales, preparaciones y especialidades farmacéuticas, productos químicos esenciales, solventes, precursores y de otra naturaleza, cuya utilización pudiera desviarse a la producción de sustancias estupefacientes y psicotrópicas, el Estado ha endurecido las leyes y ha desarrollado a todo nivel, el combate a los delitos proveniente del narcotráfico.

Es así que una de las acciones legales que adopta el Estado cuando se presume la comisión de los delitos señalados en el párrafo anterior, es la incautación de los bienes de las personas que presuntamente están involucrados en dichos delitos; de manera particular en nuestro país, hemos conocido de casos como los “Reyes Torres”, “Fernández”, “Paisa Salazar” en la ciudad de Manta, o recientemente el caso “Caranqui” en la ciudad de Quito; a todos ellos les fueron confiscados sus bienes, los cuales pasaron al poder del Estado a través de Consejo Nacional de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicos (CONSEP), los mismos que en su gran

mayoría fueron entregados a entidades pública para que las utilicen en su actividades.

Sin embargo, en muchos de los casos, por no decir en su mayoría, los bienes incautados, han tenido que ser devueltos, porque en la sustanciación de los procesos judiciales, se demostró que no estaban a nombre de las personas inculpadas, fueron adquiridas por familiares, los presuntos culpables fueron absueltos o no tenían relación con el delito acusado; pero, con el gran problema de que estos bienes son devueltos, por lo general, en malas condiciones en relación a como fueron confiscados.

Al suceder este hecho, el Estado está causando daños y perjuicios a terceros, lo que genera una responsabilidad extracontractual que debe ser asumida.

Conviene recordar que los bienes afectos a un proceso penal por los delitos de narcotráfico y conexos o aquellos sobre los cuales recaiga una acción de extinción del dominio se sustraen por orden judicial del tráfico jurídico y mercantil, mediante el decreto de medidas cautelares, de manera que desde cuando éstas se hacen efectivas hasta cuando el funcionario judicial competente se pronuncia en forma definitiva sobre la procedencia o improcedencia del decomiso o la pérdida del derecho de dominio a favor de Estado su titular pierde no solamente el poder dispositivo, sino también su administración, la cual recae exclusivamente en los entes que el Estado cree para dicho efecto, por lo que al verse limitado o disminuido el derecho de propiedad de las personas sometidas a juicio penal por los delitos en mención, el deterioro o afectaciones que reciban los bienes incautados son de exclusiva responsabilidad del Estado, siendo necesario regular de forma técnica la administración de estos bienes y el resarcimiento económico correspondiente en el caso de haberse extinguido las medidas de apremio dictadas sobre los mismos.

Urge, entonces, analizar y reflexionar sobre el procedimiento de administración de los bienes incautados que se aplica por parte del Estado, a fin de identificar las deficiencias del mismo, que están dando lugar el deterioro de los bienes y por consiguiente los daños y perjuicios a terceros, cuando estos son devueltos a sus propietarios.

## **1.2 JUSTIFICACIÓN**

En el Ecuador existe un incremento de los delitos vinculados al narcotráfico a los cuales el Estado les está enfrentando de manera permanente. Una medida inmediata ante este delito es la confiscación de bienes de las personas que supuestamente están inmersos en algún delito citado en la Ley de Estupeficientes.

El Estado y sus organismo de justicia y seguridad actúan de manera legal, pero en el proceso existen posibles violaciones a otros derechos ya que se han dado muchos casos, por ejemplo, en que no se ha demostrado que los bienes incautados pertenecen a la personas acusada de narcotráfico, por lo cual han tenido que ser devueltos al cabo de años, con el consiguiente deterioro a los bienes.

Por ello se hace necesario realizar la presente investigación que tratará de investigar, analizar y evaluar si los procedimientos aplicados en la incautación y administración de los bienes de propiedad de personas acusadas de violación a la Ley de Sustancias, Estupeficientes y Psicotrópicas, son los más adecuados, con el fin de no conculcar los derechos de las personas que están contempladas en la Constitución.

La investigación será un aporte a la discusión sobre Responsabilidad Extracontractual del Estado, a fin de verificar si se están resarcando los daños y perjuicios causados a terceros.

¿En la aplicación de los procedimientos de incautación de bienes a las presuntas personas involucradas en delitos de narco tráfico y en administración de los mismos, se originan daños y perjuicios a la propiedad de terceros y por lo tanto se genera responsabilidad extracontractual del Estado?

## **1.3.- OBJETIVOS**

### **GENERAL**

Evaluar el impacto de los procedimientos de incautación y administración de los bienes decomisados a las presuntas personas involucradas en los delitos de narcotráfico sobre el derecho de terceros y la responsabilidad extracontractual del Estado que se genera.

## **ESPECIFICOS**

- Investigar el marco doctrinario y normativo del proceso de incautación de bienes por delitos de narcotráfico.
- Investigar el marco constitucional y legal que configura la Responsabilidad Extracontractual del Estado cuando se causa daños y perjuicios a terceros en la incautación de bienes por delitos de narcotráficos.
- Efectuar un análisis crítico del procedimiento aplicado en el depósito y administración de los bienes incautados por parte del Consejo Nacional de Sustancias Estupefacientes y Psicotrópicos – Regional Manabí.
- Establecer las conclusiones y recomendaciones aplicables al proceso de incautación de bienes por delitos de narcotráfico, en el contexto de la responsabilidad extracontractual que el Estado debe asumir por los daños y perjuicios causados a terceros.

## **2.- MARCO TEORICO Y PLANTEAMIENTO DEL TRABAJO**

### **LA RESPONSABILIDAD DEL ESTADO SEGÚN LA CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA DEL ECUADOR PROMULGADA EN EL REGISTRO OFICIAL NO. 449 DE 20 OCTUBRE DE 2008**

El artículo 11 de la Constitución, establece: El ejercicio de los derechos se regirá por los siguientes principios: (...) 9. El más alto deber del Estado consiste en respetar y hacer respetar los derechos garantizados en la Constitución. El Estado, sus

delegatarios, concesionarios y toda persona que actúe en ejercicio de una potestad pública, **estarán obligados a reparar las violaciones a los derechos de los particulares por la falta o deficiencia en la prestación de los servicios públicos, o por las acciones u omisiones de sus funcionarias y funcionarios, y empleadas y empleados públicos en el desempeño de sus cargos.**

El Estado ejercerá de forma inmediata el derecho de repetición en contra de las personas responsables del daño producido, sin perjuicio de las responsabilidades civiles, penales y administrativas. El Estado será responsable por detención arbitraria, error judicial, retardo injustificado o inadecuada administración de justicia, violación del derecho a la tutela judicial efectiva, por las violaciones de los principios y reglas del debido proceso.

Cuando una sentencia condenatoria sea reformada o revocada, el Estado reparará a la persona que haya sufrido pena como resultado de tal sentencia y, declarada la responsabilidad por tales actos de servidores o servidores públicos, administrativos o judiciales, se repetirá en contra de ellos.

## **RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO ADMINISTRADOR<sup>7</sup>**

El sistema de la responsabilidad extracontractual del Estado administrador, con la actual Constitución se vino a llenar un vacío respecto de la forma de hacer efectiva la responsabilidad estatal frente a sus acciones u omisiones que causan daño a los particulares.

El precepto cumbre de la actual Constitución, se lo establece en el segundo inciso del numeral 9 del artículo 11, cuando dispone: “El Estado, sus delegatorios, concesionarios y toda persona que actúe en ejercicio de una potestad pública, estarán obligados a reparar las violaciones de los derechos de los particulares por la falta o deficiencia en la prestación de servicios, o por las acciones u omisiones de

---

<sup>7</sup> Guerra Ramos Carlos Manuel, Texto Guía “Responsabilidad Contractual y Extracontractual del Estado”, 2010, Loja.

sus funcionarias y funcionarios, y empleadas y empleados públicos en el desempeño de sus cargos.”. De acuerdo a esta norma, se crea la obligación de la Administración Pública de indemnizar a los administrados, con motivo de la transgresión de cualesquier de sus derechos esenciales.

La amplitud del precepto constitucional permite que el Estado no sólo sea responsable por lo que haga sino también por lo que deje de hacer, sin atender a la magnitud del perjuicio causado a consecuencia de una violación de los derechos particulares, puesto que la obligación a la indemnización es por la totalidad del daño.

Además, quien responde es directamente el Estado, siendo indiferente la persona del servidor o funcionario público que causó el perjuicio, por lo que la víctima debe accionar en contra del órgano estatal y no en contra del funcionario. Sin perjuicio del derecho del Estado de repetir contra el servidor público, particular que está previsto en el inciso tercero del numeral 9 del artículo 11 de la Constitución, que dice: “El Estado ejercerá de forma inmediata el derecho de repetición en contra de las personas responsables del daño producido, sin perjuicio de las responsabilidades civiles, penales y administrativas”.

El sistema introducido, es un innegable beneficio para los particulares, quienes Tienen una justa protección frente a los actos lesivos del Estado.

## **LEY DE SUSTANCIAS ESTUPEFACIENTES Y PSICOTROPICAS, CODIFICACION: OBJETIVO Y ÁMBITO DE LA LEY.**

Objetivo.- Esta Ley tiene como objetivo combatir y erradicar la producción, oferta, uso indebido y tráfico ilícito de sustancias estupefacientes y psicotrópicas, para proteger a la comunidad de los peligros que dimanan de estas actividades.

Declaración de interés nacional.- Declarase de interés nacional la consecución del objetivo determinado en esta Ley, las acciones que se realicen para su aplicación y,

de manera especial, los planes, programas y actividades que adopten o ejecuten los organismos competentes.

Las instituciones, dependencias y servidores del sector público y las personas naturales o jurídicas del sector privado están obligadas a suministrar la información y a prestar la colaboración que determina esta Ley o que establezcan las autoridades a las que compete su aplicación.

Ámbito de la ley.- La presente Ley abarca todo lo relativo a:

1.- El cultivo de plantas de las que se puede extraer elementos utilizables para la producción de sustancias estupefacientes y psicotrópicas, y cualquier forma de cosecha, recolección, transporte, almacenamiento o uso de frutos o partes de esas plantas;

2.- La producción, elaboración, extracción o preparación, bajo cualquier procedimiento o forma y en cualquier fase o etapa, de materias primas, insumos, componentes, preparados o derivados de las sustancias sujetas a fiscalización;

3.- La tenencia, posesión, adquisición y uso de las sustancias sujetas a fiscalización, de las materias primas, insumos, componentes, precursores u otros productos químicos específicos destinados a elaborarlas o producirlas, de sus derivados o preparados, y de la maquinaria, equipos o bienes utilizados para producirlas o mantenerlas;

4.- La oferta, venta, distribución, corretaje, suministro o entrega, bajo cualquier forma o concepto, de las sustancias sujetas a fiscalización;

5.- La prescripción, dosificación o administración de sustancias sujetas a fiscalización;

6.- La preparación en cápsulas, pastillas o en cualquier otra forma de las sustancias sujetas a fiscalización, su envase o embalaje;

7.- El almacenamiento, la remisión o envío y el transporte de las sustancias sujetas a fiscalización, de sus derivados, preparados y de los insumos, componentes, precursores u otros productos químicos específicos necesarios para producirlas o elaborarlas;

8.- El comercio, tanto interno como externo, y, en general, la transferencia y el tráfico de las sustancias sujetas a fiscalización y de los componentes, insumos o precursores u otros productos químicos específicos necesarios para producirlas o elaborarlas;

9.- La asociación para ejecutar cualesquiera de las actividades que mencionan los numerales precedentes, la organización de empresas que tengan ese propósito y la gestión, financiamiento o asistencia técnica encaminada a posibilitarlas;

10.- La conversión o transferencia de bienes o valores que procedan de la ejecución de las actividades mencionadas en los numerales precedentes y la utilización, "blanqueo o lavado" de los recursos obtenidos de la producción o tráfico ilícito de las sustancias sujetas a fiscalización; y,

**LEY DE SUSTANCIAS ESTUPEFACIENTES Y PSICOTROPICAS,  
CODIFICACION: DISPOSICIÓN PARA LA INCAUTACIÓN**

Incautación.- El Tribunal Penal dispondrá la incautación de todos los bienes, dineros y más valores que hubieren sido utilizados para la comisión de los delitos o que fueren producto o rédito de ellos. Serán además constituidos en depósito.

El Juez podrá requerir del Ministerio de Economía y Finanzas, de las entidades del sistema financiero nacional, de los registradores de la propiedad, mercantiles o especiales, o de cualquier otra entidad, funcionario o empleado público, toda la información necesaria sobre la situación financiera de las personas naturales o jurídicas presuntamente involucradas en infracciones a esta Ley.

**LEY DE SUSTANCIAS ESTUPEFACIENTES Y PSICOTROPICAS,  
CODIFICACION: SOBRE LA OBLIGACIÓN DE RESTITUIR LOS BIENES Y EL  
DERECHO A LA INDEMNIZACIÓN POR DAÑOS Y PERJUICIOS.**

Restitución de bienes.- Si fuere absuelto el imputado propietario de los bienes incautados, éstos le serán restituidos por el CONSEP cuando lo disponga el Juez, una vez canceladas las medidas cautelares.

Las instituciones a las que se hubiere entregado bienes los devolverán en el estado en que se encontraban al momento de la recepción, salvo el normal deterioro por el uso legítimo. Si hubiere daños, deberán repararlos o cubrir la indemnización que fije el Juez, salvo caso fortuito o fuerza mayor.

El dinero o el valor que representen los instrumentos monetarios o documentos bancarios, financieros o comerciales aprehendidos o incautados se devolverá en moneda nacional, según la cotización del mercado libre para la compra de la divisa incautada a la fecha de la devolución, con los respectivos intereses legales vigentes fijados por el Directorio del Banco Central del Ecuador.

Procederá la acción de indemnización por daños y perjuicios a que hubiere lugar.

## **REGLAMENTO DE DEPÓSITO DE BIENES APREHENDIDOS E INCAUTADOS ENTREGADOS AL CONSEP: SOBRE LAS OBLIGACIONES DEL DEPOSITARIO-ADMINISTRADOR Y CONTROL DE LOS BIENES**

Son obligaciones del depositario-administrador: organizar, dirigir y controlar todas las actividades administrativas y financieras de los bienes bajo su responsabilidad incluida la enajenación de frutos o productos y extender en su caso recibos. Sin son explotaciones agrícolas, industriales, mercantiles o de servicios efectuar las labores u operaciones que exija cada una de ellas; entregar con oportunidad al CONSEP la información requerida; cumplir y hacer cumplir las disposiciones legales y reglamentarias; recaudar oportunamente el importe de toda obligación; efectuar un control interno sobre los compromisos, gastos y desembolsos; llevar los correspondientes libros de contabilidad; presentar informes mensuales al Secretario Ejecutivo sobre su administración, sin perjuicio de rendir las cuentas que la Ley impone; de ser el caso, manejar con esmero el fondo rotativo que le entregue el CONSEP y rendir caución por este fondo; depositar en la Cuenta Especial de Depósitos del CONSEP los valores recaudados, deducidos, de ser el caso, los gastos de operación y mantenimiento; las demás que le señale el CONSEP; y, en general, cumplir con todos los deberes que impone el Código Civil y el Código de Procedimiento Civil a los administradores, así como la de patrono respecto al personal que requiera para el buen manejo del bien administrado.

La Dirección de Administración de Bienes en Depósito, controlará periódicamente el estado de los bienes entregados al CONSEP, así como supervisará la gestión de custodios y depositarios administradores, y de las instituciones beneficiarias de entregas provisionales.

## **LUCHA DEL ESTADO ECUATORIANO CONTRA EL NARCOTRAFICO**

Logros alcanzados en la lucha contra el narcotráfico

- El Ecuador cuenta con una legislación nacional acorde con la Convención de las Naciones Unidas contra el Tráfico Ilícito de Estupefacientes y Sustancias Psicotrópicas de 1988 y varios otros instrumentos internacionales.
- Se han implementado leyes efectivas para la interdicción de barcos sospechosos y el tratamiento judicial de los delitos de narcotráfico, lavado de activos y otros.
- La división antinarcóticos de la Policía del Ecuador registra los niveles más bajos de corrupción en América Latina.
- En acciones contra el narcotráfico se ha registrado avances significativos en los siguientes ámbitos:
  - a) Empleo eficiente de los recursos humanos y tecnológicos de la Dirección Nacional Antinarcóticos al combatir el tráfico internacional, a través de la ejecución de operaciones de control permanente en las fronteras, vías terrestres, puertos marítimos y aeropuertos internacionales.
  - b) Disminución del tráfico y consumo local a través de operativos en barrios periféricos, “zonas rojas” y centros carcelarios de las principales ciudades.
  - c) Impulso a programas de prevención del consumo de drogas en las escuelas y colegios del país.
- Ecuador ha participado activamente en operaciones internacionales que han permitido la desarticulación de organizaciones criminales que traficaban drogas en varios países y cuyos destinos principales eran Estados Unidos y Europa.
- Una cifra y tres operaciones en 2007, ilustran la acción del Estado ecuatoriano contra el narcotráfico:

- a) Entre 2006 y hasta el 20 de enero de 2008, la Policía Nacional capturó 68 toneladas de droga, aproximadamente. A un valor aproximado de 40.000 dólares por cada kilo en el mercado estadounidense, la droga capturada tendría un valor total de 272 millones de dólares.
- b) La “Operación látigo”, en la selva ecuatoriana, culminó con la destrucción de un laboratorio clandestino de 1.500 m<sup>2</sup> de superficie, la aprehensión de 4.400 kilos de sustancias sólidas y 5.100 litros de sustancias líquidas ilícitas. Se desarticuló con esta operación la posibilidad de que se procesen al menos 2 toneladas de cocaína mensuales.
- c) Se destruyó un centro de acopio en el que se almacenaban 7.9 toneladas de precursores e insumos químicos ilícitos.
- d) Se erradicaron 4 áreas de cultivos ilícitos de coca y destruyeron 2 viveros en la provincia de Esmeraldas, los cuales comprendían un total de 138.677 plantas, en un área de 120 hectáreas.

## **2.1 HIPÓTESIS**

### **GENERAL**

El deficiente proceso de administración de los bienes incautados a los presuntos involucrados en delitos de narcotráfico provoca daños y perjuicios a terceros generando la responsabilidad extra contractual del Estado.

### **ESPECIFICAS**

El CONSEP no aplica procedimientos eficientes en la administración de los bienes incautados por delitos del narcotráfico.

La responsabilidad extracontractual por los daños y perjuicios causados a terceros por la deficiente administración de los bienes incautados por delitos de narcotráfico, representa algo riesgo para el Estado.

### **3. METODOLOGIA**

#### **3.1 MODALIDAD DE INVESTIGACION**

- ✓ De campo
- ✓ Documental

#### **3.2. NIVEL DE INVESTIGACION**

- ✓ Analítica
- ✓ Diagnóstica
- ✓ Evaluativa

#### **3.3 MÉTODOS**

- ✓ Inductivo
- ✓ Deductivo
- ✓ No experimental

#### **3.4 TÉCNICAS**

- ✓ Encuestas
- ✓ Entrevistas

#### **3.5 INSTRUMENTOS**

- ✓ Cuestionario de encuestas
- ✓ Guión de entrevistas.

**Talento:**

- **Humano.-** Equipo de investigación; Director de Tesis; Abogados especializados.

**Recursos:**

- **Materiales.-** Papelería, computador, textos, juicios, Internet, fotocopidora.

### **3.6. POBLACIÓN Y MUESTRA**

**La Población.-** La componen quienes colaboraron con información oportuna que permitieron concluir el presente trabajo de investigación.

**Muestra.-** Está compuesta por el universo de personas que cubrieron las exigencias de información requeridas para el caso planteado

## **CAPÍTULOS DEL TRABAJO DE INVESTIGACIÓN**

**EL DETERIORO DE LOS BIENES INCAUTADOS POR DELITOS ESTABLECIDOS EN LA LEY DE SUSTANCIAS, ESTUPEFACIENTES Y PSICOTRÓPICAS Y LA RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO POR LOS DAÑOS Y PERJUICIOS CAUSADOS A TERCEROS**

### **CAPÍTULO I**

## **MARCO NORMATIVO PARA EL INCAUTAMIENTO DE BIENES POR DELITOS DE NARCOTRÁFICO EN EL ECUADOR**

1.4 CONSTITUCIÓN DE LA REPÚBLICA

1.5 LEY DE SUSTANCIAS ESTUPEFACIENTES Y PSICOTRÓPICAS

1.6 REGLAMENTO PARA LA APLICACIÓN DE LA LEY DE SUSTANCIAS ESTUPEFACIENTES Y PSICOTRÓPICAS

1.7 CÓDIGO CIVIL

### **CAPÍTULO II**

#### **LA RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO POR DAÑOS Y PERJUICIOS CAUSADOS A LA PROPIEDAD DE TERCEROS, DERIVADOS DE LA DEFICIENTE CUSTODIA Y ADMINISTRACIÓN DE LOS BIENES INCAUTADOS**

2.1 EL DERECHO A LA PROPIEDAD COMO DERECHO SOCIAL

2.2 LA RESPONSABILIDAD EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO DERIVADO DE LA VULNERACIÓN DEL DERECHO A LA PROPIEDAD

2.3 RESPONSABILIDAD DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS SEGÚN LA LEY ORGÁNICA DE LA CONTRALORÍA GENERAL DEL ESTADO

2.4 ACCIÓN DE INDEMNIZACIÓN SEGÚN LA LEY DE ESTUPEFACIENTES Y SUSTANCIAS PSICOTRÓPICAS

### **CAPÍTULO III**

#### **FUNCIONAMIENTO DE LA UNIDAD ORGANIZACIONAL DE BIENES EN DEPÓSITOS EN EL CONSEP MANABI: ESTRUCTURA, MANUAL DE PUESTOS, RECURSOS Y PREPUESTO.**

- 3.4 ESTRUCTURA ORGANIZACIONAL DEL CONSEP MANABÍ: UNIDAD ORGANIZACIONAL BIENES EN DEPÓSITOS
- 3.5 MANUAL DE PUESTO DE LOS SERVIDORES QUE INTEGRAN LA UNIDAD DE BIENES EN DEPÓSITOS DEL CONSEP MANABÍ
- 3.6 RECURSOS Y PRESUPUESTO ECONÓMICO ASIGNADO A LA UNIDAD DE BIENES EN DEPÓSITO DEL CONSEP MANABÍ EN EL AÑO 2011

## **CAPÍTULO IV**

### **ANÁLISIS CRÍTICO DEL PROCEDIMIENTO APLICADO EN EL DEPÓSITO DE BIENES INCAUTADOS POR DELITOS DE NARCOTRÁFICOS Y SU AFECTACIÓN A LA PROPIEDAD DE TERCEROS**

- 4.3 NORMAS REGLAMENTARIAS QUE RIGEN EL DEPÓSITO DE BIENES INCAUTADOS ENTREGADOS AL CONSEP
- 4.4 DESCRIPCIÓN DE ACTIVIDADES QUE SE EJECUTAN EN EL DEPÓSITOS DE LOS BIENES INCAUTADOS ENTREGADOS AL CONSEP MANABÍ
- 4.5 ANÁLISIS CRÍTICO DE LAS DEBILIDADES Y DEFICIENCIAS EN EL DEPÓSITO DE BIENES INCAUTADOS Y SU REPERCUSIÓN EN LA PROPIEDAD DE TERCEROS

## **CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES**

CONCLUSIONES

RECOMENDACIONES

#### 4.- BIBLIOGRAFIA

- CABANELLAS DE TORRES, GUILLERMO, EDICIÓN 1997: “DICCIONARIO JURIDICO ELEMENTAL” (EDICION 1997)
- CODIGO PENAL Y CÓDIGO DE PROCEDIMIENTO PENAL
- CONSTITUCIÓN DEL ECUADOR
- DICCIONARIO DE LA LENGUA ESPAÑOLA, “PEQUEÑO LAROUSSE ILUSTRADO” (EDICION 1998)
- LEY DE SUSTANCIAS ESTUPEFACIENTES Y PSICOTROPICAS, CODIFICACION
- REGLAMENTO PARA LA APLICACIÓN DE LA LEY SOBRE SUSTANCIAS ESTUPEFACIENTES Y PSICOTRÓPICAS
- REGLAMENTO DE DEPÓSITO DE BIENES APREHENDIDOS E INCAUTADOS ENTREADOS AL CONSEP
- ESTATUTO ORGÁNICO POR PROCESOS DEL CONSEJO NACIONAL DE CONTROL DE SUSTANCIAS ESTUPEFACIENTES Y PSICOTRÓPICAS, CONSEP
- MANUAL DE CLASIFICACIÓN DE PUESTOS DEL CONSEJO NACIONAL DE CONTROL DE SUSTANCIAS ESTUPEFACIENTES Y PSICOTRÓPICAS, CONSEP
- LEY ORGÁNICA DE LA CONTRALORIA GENERAL DEL ESTADO
- GUERRA RAMOSM CARLOS MANUEL, PRIMERA EDICIÓN, TEXTO GUÍA RESPONSABILIDAD CONTRACTUAL Y EXTRA CONTRACTUAL DEL ESTADO
- RESTREPO MEDINA, MANUEL ALBERTO, (2003); EL RÉGIMEN JURÍDICO DE LOS BIENES INCAUTADOS POR DELITOS DE NARCOTRÁFICO EN

ACCIONES DE EXTINCIÓN DE DOMINIO DESDE LA PERSPECTIVA DEL  
ANÁLISIS ECONÓMICO DEL DERECHO.